



Le schéma directeur de l'Ouest lausannois

Un processus d'apprentissage innovateur

Enseignements pour les projets et démarches d'agglomération



Communauté d'études pour l'aménagement du territoire
Av. de l'Eglise-Anglaise 14 • CP 555 • 1001 Lausanne • tél. 021 693 41 65 • fax 021 693 41 54 • <http://ceat.epfl.ch>



Le schéma directeur de l'Ouest lausannois

Un processus d'apprentissage innovateur

Enseignements pour les projets et démarches d'agglomération

Michel Rey

août 2004

Préambule

Le schéma directeur de l'Ouest lausannois suscite de l'intérêt. Souvent qualifié d'innovateur, il est présenté comme une référence pour d'autres planifications régionales ou des projets d'agglomération. Il suffirait de renouveler l'expérience pour assurer leurs succès.

Le schéma est innovateur à double titre. D'abord, du point de vue du contenu et de la philosophie d'action, il propose une conception directrice pour promouvoir une urbanisation garante d'une qualité de vie, non gaspilleuse de cette ressource rare qu'est le sol, coordonnée avec les transports publics et privés avec le souci d'éviter les dysfonctionnements et les surcoûts. Quant à sa mise en œuvre, elle s'appuie sur des «chantiers», où l'on cherche ensemble entre partenaires publics et privés, à concrétiser les idées directrices développées dans la conception du schéma directeur. C'est en quelque sorte le volet «produit» de cette expérience de l'Ouest lausannois.

Mais le schéma est aussi innovateur dans la démarche qui a conduit à son élaboration, à sa concertation, à son approbation et à son application. Le pilotage politique des études, les relations entre les responsables politiques et les experts, le management du processus de planification ainsi que les réflexions développées autour de la coordination et des compétences de décision des communes et du Canton ont donné progressivement au schéma directeur une légitimité politique. Il s'est agi d'un véritable processus d'apprentissage collectif mené par les acteurs impliqués dans un contexte de changements institutionnels caractérisés par la complexité et l'incertitude. C'est le volet «processuel» de l'expérience.

Nous en sommes convaincus. Le succès d'une planification n'est garanti que si l'on veille à assurer à la fois la qualité du «produit» et la qualité d'«adhésion» des acteurs au produit. Négliger l'une d'elles, c'est se condamner à l'échec.

C'est d'avoir combiné ces deux aspects que le schéma directeur peut être qualifié d'innovateur. Le volet «produit» est bien développé dans les documents publiés au terme des travaux de planification. Le schéma directeur est d'ailleurs accessible et téléchargeable sur le site Internet www.ouest-lausannois.ch. Les documents sont plus discrets sur le volet «processuel». Les informations sont lacunaires à ce sujet. Comment le processus d'apprentissage a-t-il été mené par les acteurs? Peut-on manager un processus de changement territorial? Quels enseignements peut-on en tirer? Que peut-on en apprendre pour d'autres expériences? C'est pour répondre à de telles questions que ce document a été rédigé.

J'exprime mes remerciements à toutes les personnes qui m'ont aidé et stimulé dans ces réflexions ou qui y ont participé en tant qu'acteurs de la démarche: les membres du groupe de pilotage, les experts en charge des études ainsi que les collaborateurs de la C.E.A.T.

Un merci tout spécial aux responsables politiques (syndics et conseillers d'Etat) qui, par leur engagement au sein du groupe de pilotage, ont contribué à la qualité de ce processus d'apprentissage. Ils sont aussi, indirectement, à l'origine des enseignements développés dans ce document.

Sommaire

| | |
|--|----|
| Préliminaire | 1 |
| | |
| Partie I: Présentation de l'expérience de l'Ouest lausannois | 3 |
| 1. Problématique territoriale de l'Ouest lausannois..... | 3 |
| 1.1 Les enjeux territoriaux | 3 |
| 1.2 Les processus de décision en aménagement du territoire | 4 |
| 1.3 Le jeu et les intérêts des acteurs publics | 5 |
| 1.4 Le lancement de la démarche de planification | 5 |
| 2. Démarche de planification territoriale | 6 |
| 2.1 Les acteurs impliqués dans la démarche de planification | 6 |
| 2.2 Le groupe de pilotage des études | 6 |
| 2.3 Les étapes de la démarche..... | 6 |
| 3. Résultats de la démarche de planification..... | 7 |
| 3.1 Premier résultat: le schéma directeur..... | 7 |
| 3.2 Deuxième résultat: de nouvelles règles de collaboration et de décision des acteurs publics | 8 |
| | |
| Partie II: Enseignements pour les projets et les démarches d'agglomération | 9 |
| 1. L'inadéquation entre le territoire fonctionnel et le territoire institutionnel | 9 |
| 2. La prise en compte des incertitudes associées aux changements territoriaux | 10 |
| 3. Les nouvelles démarches de planification: un processus d'apprentissage collectif | 13 |
| 3.1 Le pilotage politique des études | 13 |
| 3.2 Le contenu et la portée du schéma directeur | 15 |
| 3.3 Le mode d'élaboration et d'approbation du schéma directeur..... | 16 |
| 3.4 La mise en consultation et la communication | 17 |
| 4. Le rôle du coordinateur-facilitateur..... | 18 |
| | |
| Partie III: Enseignements de la première année de mise en œuvre du schéma directeur | 21 |
| 1. L'engagement politique des autorités | 21 |
| 2. La nature et la portée juridique du schéma directeur | 22 |
| 3. La structure organisationnelle en charge de la mise en œuvre..... | 22 |
| 4. La faisabilité des chantiers | 23 |
| | |
| Bibliographie | 24 |

Annexes

| | | |
|-----------|---|----|
| Annexe 1: | Le moratoire | 25 |
| Annexe 2: | Les étapes de la démarche | 29 |
| Annexe 3: | Le schéma directeur de l'Ouest lausannois: contenu et aspects novateurs | 33 |
| | 1. Contenu du schéma directeur | 35 |
| | 2. Aspects novateurs du schéma directeur..... | 38 |
| | 2.1 Les finalités | 38 |
| | 2.2 La conception | 39 |
| | 2.3 La mise en oeuvre..... | 41 |
| Annexe 4: | Carte de synthèse du schéma directeur de l'Ouest lausannois | 43 |

Préliminaire

L'auteur a fonctionné, de 1999 à 2003, en qualité de coordinateur-facilitateur entre les acteurs engagés dans la démarche de planification des communes de l'Ouest lausannois: autorités communales et cantonales, services de l'administration, experts et bureaux d'études et population. L'objectif de l'article est de valoriser les enseignements issus de cette expérience, du point de vue de la construction d'un processus de décision relatif aux problèmes d'aménagement dans des agglomérations urbaines.

L'article privilégie le rôle et le jeu des acteurs publics, tant communaux que cantonaux, sous l'angle du processus de coordination en vue de la prise de décision. La problématique de l'urbanisation ainsi que les instruments d'aménagement sont abordés, mais essentiellement en tant qu'éléments constitutifs du processus de décision.

Le terme de coordinateur-facilitateur s'apparente à celui de médiateur. Il a été choisi car il correspond mieux aux activités effectivement menées au sein d'une démarche de planification. Il s'est agi de «faciliter» les travaux des acteurs impliqués.

Ces réflexions s'inscrivent dans le cadre des travaux menés au sein de la C.E.A.T. sur les démarches de planification des agglomérations urbaines dans le contexte actuel dominé par le changement et les incertitudes. Elles postulent que le succès d'une démarche de planification est lié à la prise en compte d'une double qualité:

- la qualité du produit issu de la démarche: elle peut être définie par la capacité du document de planification à répondre aux enjeux du territoire planifié et à initier les actions concrètes nécessaires à la réalisation des objectifs arrêtés;
- la qualité d'adhésion des acteurs à la planification: c'est la préoccupation constante d'associer les acteurs concernés de manière à s'assurer que la planification prenne en compte leurs intérêts et leurs valeurs et se concrétise dans les faits (souci de la faisabilité).

Dans le cas de l'Ouest lausannois, les résultats de la démarche sont doubles: un schéma directeur pour l'ensemble du territoire et de nouvelles règles du jeu pour la collaboration et la décision des acteurs publics (communes et Canton).

Un certain nombre de considérations sont développées sur la qualité du produit, mais dans l'optique de sa contribution à la qualité d'adhésion des acteurs. Les deux qualités sont bien évidemment étroitement liées, interdépendantes.

La première partie de l'article présente la problématique territoriale des communes de l'Ouest lausannois du point de vue des enjeux territoriaux et politiques; elle décrit la démarche de planification pratiquée ainsi que les résultats atteints. La seconde partie formalise les principaux enseignements de cette démarche, à la lumière du contexte urbain actuel dominé par le changement et par l'incertitude, en vue de les généraliser à d'autres expériences similaires de planification territoriale. Elle met l'accent sur le processus d'apprentissage collectif inhérent à de telles démarches ainsi que sur le rôle du coordinateur-facilitateur.

L'auteur a quitté sa fonction au printemps 2003. Il n'a pas été associé à la mise en place des structures chargées de son application. Pour compléter les enseignements issus de la phase de planification, il a rencontré les responsables du schéma directeur pour faire le bilan d'une première année de mise en œuvre. Les enseignements qui en découlent figurent dans la partie III du texte.

Partie I: Présentation de l'expérience de l'Ouest lausannois

1. Problématique territoriale de l'Ouest lausannois

1.1 Les enjeux territoriaux

L'Ouest lausannois comprend les sept communes de Bussigny, Chavannes, Crissier, Ecublens, Renens, St-Sulpice et Villars–Ste-Croix, soit au total 49'772 habitants et 31'877 emplois. Si l'on fait abstraction de l'hétérogénéité spatiale de ce territoire et du morcellement en sept entités institutionnelles, il constitue la «deuxième ville» du Canton de Vaud, avec un potentiel de développement important et stratégique pour le Canton.

L'urbanisation de l'Ouest lausannois a été mal maîtrisée; elle se caractérise par:

- un tissu naturel et bâti sans identité clairement affirmée et reconnue; l'hétérogénéité du bâti confère à cette région un caractère de «banlieue éclatée» difficilement comparable à une ville;
- un gaspillage du sol et une affectation du sol mal adaptée aux besoins de développement;
- une forte densité de trafic individuel motorisé et un système de transports publics peu performant.

Les enjeux territoriaux de l'Ouest lausannois peuvent se résumer de la façon suivante.

Un potentiel de développement pénalisé par une mauvaise affectation du sol

Le potentiel théorique des terrains à urbaniser a été estimé à 258,6 ha, pouvant accueillir 11 000 habitants et 13 000 emplois supplémentaires. Une bonne partie de ces potentiels constructibles (44%) est actuellement affectée, soit à la zone intermédiaire, soit à la zone à occuper par plan spécial ou à la zone agricole. L'urbanisation de ces surfaces est conditionnée par l'établissement d'une procédure d'affectation du sol, par plan de quartier, plan partiel d'affectation ou par révision de plan général d'affectation. Les surfaces à bâtir, actuellement à disposition, sont suffisantes pour recevoir les futures activités économiques et pour faire face au développement démographique.

Mais en l'état actuel de la planification, la valorisation des secteurs situés au centre des localités et à proximité des infrastructures de transports publics est entravée par des difficultés liées à la procédure d'affectation du sol, au dépassement des normes (air et bruit), aux déplacements, aux coûts financiers, etc. En raison de ces contraintes, ces secteurs se trouvent en concurrence avec les terrains situés en périphérie, attractifs pour l'habitation et l'activité économique et libres de contraintes majeures, mais éloignés des axes de transports collectifs.

La question centrale est donc de rompre avec une occupation aléatoire ou opportuniste du sol, en concevant des mesures d'aménagement et d'urbanisme, qui permettent d'organiser l'affectation des terrains à bâtir en fonction des vocations d'utilisation, du nombre de déplacements générés et des infrastructures de transports existantes ou à développer.

Une urbanisation non coordonnée avec les transports publics

Le développement de l'Ouest lausannois s'est opéré sans coordination avec les transports publics; le développement du réseau a suivi l'urbanisation. De nombreuses installations à forte fréquentation se sont implantées (centres commerciaux), engendrant une croissance des transports individuels motorisés (68% des déplacements totaux). Cela a généré des nuisances pénalisant la fonction résidentielle et favorisant un développement de l'habitat hors des lieux accessibles par les transports publics. On constate ainsi que le développement des activités de ces dernières années s'est concentré le long

des infrastructures routières, entraînant des problèmes de saturation du trafic et, partant, des charges excessives pour la pollution de l'air.

Les transports publics (11% des déplacements) se sont développés prioritairement en fonction des besoins des Hautes écoles (Ecole Polytechnique Fédérale et Université). Ailleurs, la part des transports publics reste faible. L'effet structurant du TSOL sur l'urbanisation ne s'est pas encore réalisé. Il en résulte qu'en l'état actuel, l'offre de transports publics est trop peu compétitive avec les transports individuels motorisés. Le réseau de transports publics doit, à l'avenir, desservir en priorité des zones suffisamment denses afin d'être en mesure d'offrir des prestations attractives (en termes de fréquence et de desserte) aux yeux des usagers potentiels. Réciproquement, l'évolution des zones en développement devra être orientée de manière à favoriser une connexion au système de transports publics.

Pour limiter l'accroissement du trafic motorisé et inverser la tendance entre transports publics et transports individuels motorisés, une politique volontariste et coordonnée des transports et de l'urbanisation est nécessaire.

Dépassement des normes en matière d'environnement

La qualité de l'air est un des enjeux majeurs pour l'Ouest lausannois. En de nombreux lieux, les valeurs limites d'immissions fixées par l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air (Opair) sont dépassées. Cette situation a des conséquences majeures sur les possibilités légales de développement urbain et à terme, risque de nuire à la qualité du cadre de vie et à l'attractivité de la région pour l'habitat et les activités économiques. Elle a entraîné des conflits d'intérêts entre la législation fédérale sur l'environnement (air et bruit) et la capacité constructive des terrains. Une telle évolution est dommageable pour l'ensemble de l'agglomération car l'Ouest lausannois dispose d'un important potentiel économique propre (pôles économiques, Hautes écoles, etc). Les mesures futures doivent chercher à canaliser le transport individuel motorisé sur les axes principaux éloignés de l'habitat; il s'agit également de déterminer les zones impropres à la construction, dans le cadre des futurs plans généraux d'affectation.

1.2 Les processus de décision en aménagement du territoire

Toutes les communes de l'Ouest lausannois ont – séparément – élaboré et adopté des plans directeurs communaux, des plans généraux d'affectation et des règlements de construction. Des plans spéciaux et de quartier ont été conçus pour des secteurs à urbaniser. Tout projet de construction ou d'équipement est examiné du point de vue de sa conformité aux dispositions prévues par les plans et les règlements communaux. On fonctionne au coup par coup, d'une façon juridique, en respectant les lois fédérales et cantonales de l'aménagement du territoire.

Les communes sont autonomes dans leurs tâches d'aménagement, le développement territorial étant de leur compétence. Chacune d'elles dispose de son propre service technique ou fait appel à un urbaniste-conseil privé. Il n'y a aucun organisme de coordination intercommunale en matière d'urbanisme, d'aménagement et de promotion économique, alors que les domaines de collaboration intercommunale se sont multipliés sur les plans scolaire, social, culturel, etc. Une concurrence s'est développée progressivement entre les communes qui se disputent ou se contestent certains projets d'équipements ou d'activités commerciales.

Le Canton veille à la coordination des plans d'aménagement, en particulier à travers la procédure d'approbation des plans directeurs communaux. Les études d'impacts associées aux projets

générateurs de trafic important lui permettent de les examiner du point de vue de leurs impacts sur l'ensemble des communes de l'Ouest lausannois.

Cette situation, jugée acceptable jusqu'à la fin de la décennie 1990, s'est détériorée très rapidement avec l'ouverture des zones d'activités à de grands équipements commerciaux (centres commerciaux, complexes de cinéma, etc.). Les dispositions légales fédérales en matière de protection du bruit et de l'air ne sont plus respectées. Compte tenu de cette évolution, le Canton a proposé aux communes, à la fin des années 1990, de collaborer entre elles et de réfléchir avec lui sur le futur développement territorial de l'Ouest lausannois.

1.3 Le jeu et les intérêts des acteurs publics

Jusqu'au tournant évoqué ci-dessus, à savoir dans les années 1980/90, les communes se cramponnent à leur autonomie et à leurs compétences en matière d'aménagement. Elles privilégient l'aménagement des centres traditionnels des villages et se dotent également d'une ou de plusieurs zones d'activités. Les communes sont en concurrence pour attirer des habitants et des activités créatrices d'emplois. L'ouverture de ces zones aux activités économiques suscite une urbanisation rapide et diffuse ainsi qu'un engorgement des routes et de l'autoroute (problèmes de bouchon, de sécurité, de pollution). Plusieurs projets sont bloqués, font l'objet de recours et d'oppositions, non seulement de la part de privés et d'associations de protection de l'environnement, mais aussi de communes voisines. Préoccupées uniquement par leurs intérêts et en situation de concurrence, les autorités communales ne sont pas en mesure de mettre en place une démarche de concertation en aménagement. Elles n'en ont ni le temps, ni la volonté politique, d'autant plus qu'il s'agit d'une démarche politiquement complexe. Mais elles ont toutefois pris progressivement conscience d'une évolution néfaste, sans savoir comment agir pour la maîtriser. Pour remédier à cette situation, les autorités communales revendiquent plutôt la construction de deux nouvelles jonctions autoroutières, seule solution à leurs yeux pour résoudre les problèmes de trafic et soulager le réseau local et régional saturé.

De son côté, le Canton exerce ses compétences de surveillance par le biais de son Service cantonal d'aménagement qui assure une certaine coordination de la planification par la mise en cohérence des plans directeurs communaux. Mais il lui est difficile d'intervenir dans de nombreuses décisions de planification et de réalisation de projets qui sont de la compétence des communes, car ces décisions sont conformes au plan général d'affectation approuvé par le Canton. Le Service cantonal de l'environnement constate progressivement que les limites exigées par la protection du bruit et de l'air ne sont plus respectées, mais il peine à mettre en évidence ce non respect pour s'opposer à des projets d'équipements et de construction. Cela ne correspond pas à la culture politique et administrative du Canton. Enfin, les plans d'aménagement ne sont pas coordonnés avec la planification des transports. La mobilité explose au point de mettre en danger le fonctionnement et la qualité de vie de l'Ouest lausannois.

1.4 Le lancement de la démarche de planification

C'est dans ce contexte que le Service cantonal de l'aménagement, avec l'appui du chef du Département, va tenter de bloquer cette évolution en interdisant temporairement les projets générateurs de trafic (moratoire) et en proposant le lancement d'une étude portant sur l'aménagement du territoire et l'ensemble des systèmes de transport de la région. Le Canton s'engage également à essayer d'obtenir de la Confédération une décision en faveur des nouvelles jonctions autoroutières. Après de longues discussions liées à la méfiance entre les autorités communales et le Canton, les communes signent, en novembre 2000, un moratoire et acceptent de participer à l'étude proposée. Un groupe de pilotage est mis sous toit, réunissant les représentants des communes et du Canton. Le contenu du moratoire fait l'objet d'une présentation à l'annexe 1.

2. Démarche de planification territoriale

2.1 Les acteurs impliqués dans la démarche de planification

S'agissant d'une démarche de planification, les acteurs impliqués sont, dans un premier temps, les acteurs publics.

Au niveau des communes, l'acteur central est le syndic qui préside l'exécutif communal. Il est le véritable «patron» de la commune qui peut prendre des engagements, faire valoir les intérêts de la commune. Il lui appartient de s'en référer et d'informer la Municipalité (exécutif) selon des modalités spécifiques à chaque syndic. Les organes législatifs communaux ont été informés par leurs exécutifs lors d'une ou deux séances d'information, organisées à leur intention.

Le Canton est représenté par le chef du Département des infrastructures. Ce patron politique est accompagné par la cheffe de service de l'aménagement du territoire (en charge du dossier) ainsi que par les chefs de différents services cantonaux (environnement, route, transports publics, promotion économique).

Les acteurs privés et associatifs ainsi que la société civile en général n'ont pas été intégrés dans la démarche de planification. Une ou deux conférences de presse ont permis de faire état de l'avancement des travaux. Des articles ont été publiés dans la presse régionale et des interventions ont été faites dans les législatifs communaux. Ce n'est que dans la phase de consultation que tous les groupes d'intérêts et les habitants des communes ont été invités à exprimer leurs points de vue et remarques sur le schéma directeur. Cinq séances de présentation du schéma directeur ont été organisées, notamment à l'intention de la population et des milieux économiques de la région.

2.2 Le groupe de pilotage des études

Les travaux ont été menés sous l'égide d'un groupe de pilotage (GROPIL), composé du syndic de chaque commune signataire du moratoire, du chef du Département et de ses chefs de service. Les représentants de deux communes voisines (Lausanne et Prilly) ont été associés à titre d'observateur; concernées par le périmètre d'étude, ces communes n'ont pas signé le moratoire. En effet, il n'était pas possible d'appliquer le moratoire sur l'ensemble de leur territoire; c'est ce qui justifie leur statut particulier «d'observateur».

Quatre bureaux techniques ont été mandatés pour aborder les aspects de l'urbanisation, des transports et de la mobilité, des espaces publics et du paysage. Une collaboration est instaurée tout au long des travaux avec le Service cantonal d'aménagement du territoire.

Un coordinateur a été engagé pour organiser et animer les travaux du groupe de pilotage et des experts techniques.

2.3 Les étapes de la démarche

Le moratoire est signé en novembre 2000. Les travaux de planification sont menés en 2001. S'avérant plus complexes que prévus, des travaux complémentaires sont réalisés en 2002 et le moratoire est alors prolongé jusqu'à fin 2002. Le schéma directeur est présenté au Département cantonal des Infrastructures et aux Municipalités des communes concernées le 20 septembre 2002. À cette occasion, un certain nombre de remarques sont formulées par écrit pour être intégrées dans la version du schéma directeur mise en consultation en avril 2003. Le moratoire sur les constructions à forte génération de trafic, adopté en novembre 2000, prend fin officiellement le 15 avril 2003.

À l'annexe 2, un tableau présente de manière succincte les étapes de la démarche de planification.

3. Résultats de la démarche de planification

Les résultats de la démarche sont doubles:

- un schéma directeur pour les communes de l'Ouest lausannois,
- de nouvelles règles du jeu pour la collaboration et la décision des acteurs publics.

3.1 Premier résultat: le schéma directeur

Le schéma directeur constitue le «produit» de la démarche. Nous en présentons le contenu de manière plus détaillée dans l'annexe 3, ainsi que les aspects novateurs de ce schéma (annexe 4).

Intentions et finalités

Le schéma directeur a pour but de proposer, sous la forme d'une conception directrice d'ensemble, un certain nombre d'objectifs pour le développement territorial de l'Ouest lausannois. Il doit permettre d'éviter un développement mal maîtrisé et de diminuer les conflits avec la législation fédérale sur l'environnement, en orientant l'urbanisation vers l'intérieur et de manière coordonnée avec les transports publics. Sa réalisation nécessite des décisions politiques engagées, tant de la part des communes que du Canton, en particulier pour éviter d'aboutir à une impasse qui rendrait plus difficile le développement socio-économique de la région tout en exacerbant la concurrence intercommunale. Un tel scénario aurait également pour conséquence l'obligation pour le Canton d'intervenir dans un domaine, celui de l'aménagement, qui est largement de la compétence des communes.

Avec le schéma directeur, il s'agit de promouvoir une urbanisation garante d'une qualité de vie, non gaspilleuse de cette ressource rare qu'est le sol, coordonnée avec les transports publics et privés. L'instrument doit permettre d'éviter les dysfonctionnements et les surcoûts.

Propositions contenues dans le schéma directeur

Les propositions contenues dans le schéma directeur se fondent sur les potentialités et les infrastructures existantes du territoire de l'Ouest lausannois. Elles postulent la mise en valeur des points forts et structurants de cette agglomération de sept communes. Le schéma directeur propose d'accentuer le rôle des infrastructures existantes, de renforcer les centralités et de valoriser les capacités existantes du réseau routier et autoroutier ainsi que des actuels axes de transports publics. Parallèlement, il préconise une utilisation plus rationnelle des potentialités constructives effectives. A cet effet, le schéma directeur se concentre sur le paysage naturel, l'urbanisation, les déplacements (transports publics, transports individuels motorisés, transports non motorisés) et les espaces publics.

Mise en oeuvre

Le schéma directeur doit représenter l'instrument de référence pour les futures actions d'aménagement et d'urbanisme dans l'Ouest lausannois. Les principes d'aménagement formulés dans le document nécessitent d'entreprendre, de manière progressive, une série d'actions concrètes pour aboutir, à terme, à l'organisation et à l'image recherchées. Le schéma directeur ne constitue pas, en tant que tel, une fin en soi. Il propose plutôt une philosophie d'action au service d'une vision du développement territorial de l'Ouest lausannois.

La mise en place de ces actions relève avant tout d'une stratégie qui doit être mise au point entre les acteurs publics et privés concernés dans le cadre de «chantiers», où l'on cherche ensemble à développer et à concrétiser les idées directrices émises dans la conception du schéma directeur. Il est essentiel que la collaboration engagée se poursuive pour la mise en œuvre du schéma directeur. La

concrétisation des actions à engager requiert une volonté politique forte, capable de concilier des intérêts divergents et de dégager les investissements nécessaires.

Deux principes de base sont essentiels au succès de la mise en œuvre du schéma directeur:

- la concertation entre acteurs publics et privés (entre communes, entre communes et Canton, entre communes et représentants de la société civile);
- la coordination des actions portant sur le territoire, notamment entre l'urbanisation et les transports.


3.2 Deuxième résultat: de nouvelles règles de collaboration et de décision des acteurs publics

Avec l'adoption du schéma directeur, les communes conservent leurs prérogatives et leur autonomie de décision. Il leur appartient toujours de veiller à la conformité des projets aux normes définies par les plans et les règlements. Mais le schéma directeur est accompagné de nouvelles règles du jeu concernant la collaboration en matière de décision:

- chaque commune s'engage à prendre le schéma directeur comme référence pour juger des projets d'aménagement. Avec ses principes, ses objectifs généraux et ses objectifs par domaine d'aménagement (urbanisation, déplacements, espaces publics et paysage naturel), le schéma directeur permet de vérifier la conformité des projets aux objectifs et à la vision d'ensemble que se sont données les communes de l'Ouest lausannois;
- dans l'examen des projets, une attention toute particulière est apportée à la coordination entre l'urbanisation et les transports publics et privés;
- les autorités communales s'engagent à travailler en partenariat avec les services de l'Etat pour la mise en œuvre du schéma directeur et pour le suivi des engagements du Canton (actualisation du plan de mesures de protection de l'air, réalisation de la nouvelle jonction autoroutière). Cette collaboration se concrétise dans un premier temps dans l'élaboration des mesures transitoires succédant au moratoire et appliquées jusqu'à l'approbation formelle du schéma directeur. Ces mesures visent à localiser les projets de construction au bon endroit en fonction des objectifs définis par le schéma directeur.

Au terme des travaux de planification, le groupe de pilotage renforce sa légitimité politique en élisant une présidente et un vice-président, tous deux étant syndics de communes, alors que pendant les études, le groupe de pilotage était animé par le coordinateur. Par ailleurs, une cheffe de projet chargée de concrétiser les propositions et projets prioritaires est engagée par le Groupe de pilotage. Elle a la responsabilité de la mise en œuvre des chantiers.

Ainsi, d'une pratique au coup par coup, soucieuse des intérêts communaux et de la conformité aux plans et règlements, on est passé à une pratique de collaboration intercommunale, en partenariat avec le Canton, attentive à la réalisation des objectifs du schéma directeur en matière d'urbanisation et de transports, tout en veillant au respect des normes cantonales et fédérales. La gestion par objectifs devient tout aussi importante que la gestion par les normes, si ce n'est plus.



Partie II: Enseignements pour les projets et les démarches d'agglomération

L'expérience de l'Ouest lausannois est tout à fait illustrative des problèmes de développement territorial rencontrés par les communes des agglomérations de Suisse et de leur mode de collaboration et de décision: le territoire institutionnel (espace de décision) n'est plus en adéquation avec le territoire fonctionnel (espace vécu). Cette situation entraîne un développement chaotique du territoire que les acteurs publics ne sont plus à même de maîtriser. Les procédures et les instruments d'aménagement traditionnels se révèlent inappropriés pour remédier à cette situation. Il est intéressant de relever que le Canton utilise, pour justifier son intervention, non pas la législation sur l'aménagement, mais celle relative à la protection de l'environnement.

Il s'agit d'innover dans les démarches de planification au sein des agglomérations urbaines. L'innovation concerne aussi bien la conception et le contenu que la mise en œuvre des documents de planification. Elle passe par la mise en place de nouvelles modalités de coordination et de décision, la loi étant souvent sur ce plan dépassée par les nouvelles réalités territoriales.

Mais pour chaque acteur, innover c'est prendre des risques: on sait ce que l'on perd, mais on ignore ce que l'on peut effectivement gagner. Il y a donc beaucoup d'incertitudes qui plaident pour l'attentisme. Les nouvelles démarches de planification s'apparentent alors à un processus d'apprentissage collectif fait de tâtonnements, d'expérimentation, exigeant de la part des acteurs impliqués des prises de risques, ce qui implique la création d'un climat de confiance indispensable à l'innovation sociale. Ce climat favorable n'existant pas, le recours à un coordinateur-facilitateur peut se révéler nécessaire, pour autant qu'il soit accepté par tous les acteurs impliqués.

1. L'inadéquation entre le territoire fonctionnel et le territoire institutionnel

Le territoire fonctionnel de l'Ouest lausannois

Le développement territorial de communes périphériques comme celles de l'Ouest lausannois a connu, au cours de ces dernières années, des mutations profondes et rapides:

- une interdépendance accrue des communes, induite par l'augmentation de la population et de la mobilité des personnes qui habitent, travaillent, se délassent et font leurs achats dans des communes différentes; les habitants vivent de plus en plus dans «une région» et non plus dans leur commune de domicile;
- une évolution et une transformation des activités économiques, avec le déclin des activités industrielles traditionnelles et l'expansion rapide des entreprises de services, plus particulièrement les activités commerciales et de loisirs; la desserte autoroutière accroît encore l'attractivité de ces communes de banlieue comme sites d'implantation;
- un développement exponentiel des transports individuels motorisés, entraînant une augmentation des nuisances et des risques pour la sécurité, le système routier de la région n'étant plus en mesure d'absorber l'augmentation du trafic, d'autant plus que le réseau des transports publics peine à répondre à la nouvelle demande de mobilité des habitants.

Le territoire institutionnel de l'Ouest lausannois

Le mode de gestion et de décision en matière d'aménagement pratiqué par les autorités communales est hérité des années 1970/80. Il se caractérise par:

- la concurrence entre les communes pour attirer des emplois et des habitants, ce qui conduit à un jeu à somme nulle, les gains d'une commune en habitants et emplois se faisant progressivement au détriment des autres, notamment en termes de nuisances; cette concurrence s'est exacerbée au cours de ces dernières années, avec des recours déposés par certaines communes qui s'opposent aux projets des communes voisines;
- l'absence de coordination entre les communes, puisqu'elles ne disposent d'aucune structure de coordination en aménagement du territoire (alors qu'elles collaborent dans des domaines comme le social, la culture, l'enseignement, etc.);
- des relations de méfiance de la part des communes à l'égard du Canton; de nombreuses réformes cantonales sont en cours, créant beaucoup d'incertitudes institutionnelles pour les communes; le Canton est également confronté à un important déficit budgétaire; le Service cantonal d'aménagement est perçu par les communes comme une instance de sanction dont elles se méfient;
- les politiques sectorielles cantonales (promotion économique, routes et autoroutes, transports publics, environnement) souffrent d'un déficit évident de coordination et de lisibilité aux yeux des communes.

Le fonctionnement institutionnel en matière de développement territorial est donc dominé par l'autonomie communale; c'est le règne du «chacun pour soi». On gère «au coup par coup», sans vision globale des enjeux régionaux. Les projets sont examinés et acceptés à la lumière de leur seule conformité aux plans et règlements d'aménagement communaux qui ont été approuvés par les services cantonaux compétents.

2. La prise en compte des incertitudes associées aux changements territoriaux

Le territoire institutionnel n'est donc plus en adéquation avec le territoire fonctionnel. Les compétences et les procédures en matière d'aménagement doivent intégrer la nouvelle dimension régionale du développement de l'Ouest lausannois. L'innovation s'impose dans plusieurs aspects des démarches d'aménagement du territoire; il s'agit de concevoir de nouvelles manières de planifier, de trouver des modes de collaboration intercommunale et de partenariat avec le Canton, de réfléchir à de nouveaux modes de décision, d'imaginer des mises en œuvre concertées entre acteurs publics et privés.

Les acteurs publics communaux sont conscients de cette situation – sans doute à des degrés divers – et de la nécessité de changer les pratiques institutionnelles. Chaque commune adopte toutefois un comportement attentiste, estimant soit qu'il ne lui appartient pas de modifier seule sa pratique, soit qu'elle ne sait pas comment initier un tel changement.

C'est pourquoi le Canton va prendre l'initiative de deux manières. Il bloque temporairement un certain nombre de projets d'activités commerciales et de loisirs, forts générateurs de trafic, en s'appuyant sur le fait que les dispositions fédérales en matière de bruit et de protection de l'air ne sont plus respectées dans l'agglomération. Mais il propose aussi une démarche de réflexion pour un aménagement coordonné entre l'urbanisation et les transports, avec l'objectif d'élaborer une vision du développement territorial pour l'ensemble des communes de l'Ouest lausannois.

Cette proposition – sous la forme du moratoire d'une année – met du temps à se concrétiser, les communes étant réticentes à l'accepter. Cette réticence s'explique par des méfiances réciproques mais aussi par la peur du changement. Percevoir une situation ou une pratique comme dépassées est un premier pas, prendre des initiatives ou accepter des propositions pour y remédier est le pas suivant qui ne va pas de soi. Changer, c'est devoir innover, c'est prendre le risque de perdre des

compétences et son autonomie de décision dans un contexte de changements territoriaux dominés par les incertitudes. Et puis, les communes sont en concurrence sur des projets (centres commerciaux, lotissements, nouvelle ligne de transports publics, etc.). La méfiance est de rigueur.

Les incertitudes générées par le changement

Développer de nouvelles pratiques territoriales implique que l'on soit attentif aux principales caractéristiques des changements en cours dans la société actuelle, caractéristiques que l'on peut résumer ainsi:

- *La complexité*: les problèmes auxquels les acteurs publics sont confrontés en matière de développement territorial sont de plus en plus interdépendants; il y a une multiplicité d'acteurs, avec leurs intérêts et leurs valeurs spécifiques; les problèmes ont des dimensions économiques, sociales, environnementales, etc., qui sont étroitement imbriquées et souvent en contradiction; les solutions sont à rechercher à plusieurs échelles institutionnelles.
- *La rapidité*: rien n'est acquis et on peut même affirmer que le changement est devenu la «règle», tant pour la collectivité publique que pour l'entreprise ou pour le travailleur; les rentes de situation, les acquis et les positions monopolistiques sont remis en question; trouver de nouveaux modes de collaboration entre acteurs publics signifie s'aventurer sur des terrains mouvants. Or les solutions institutionnelles exigent du temps et sont adéquates pour des temps de stabilité.
- *La prégnance du contexte*: le changement ne fait pas table rase du passé et du présent; il s'inscrit dans un contexte et il est, à ce titre, lié à l'état du système à partir duquel s'élabore nécessairement le changement; aussi le futur est-il à construire, il n'est pas donné et ne peut plus être déduit de l'observation des tendances et des pratiques passées.
- *L'ambivalence*: le changement génère des effets qui seront positifs et négatifs selon les acteurs, effets qu'il s'agit d'anticiper, sans être certain d'être gagnant ou perdant.
- *L'ambiguïté*: il y a de forts risques pour que les effets pressentis, tant positifs que négatifs, ne se concrétisent pas tous, du moins complètement ou dans le sens estimé; c'est notamment toute la problématique des effets pervers qu'il est difficile de prévoir.

Ces caractéristiques sont bien évidemment à l'origine de nombreuses incertitudes qui expliquent pourquoi la perception d'une situation insatisfaisante ne se traduit pas nécessairement, chez les acteurs concernés, par des initiatives visant à la changer. Ces incertitudes génèrent attentisme – si le statu quo le permet – et méfiance à l'égard du changement. Elles ne se lèvent que si un climat de confiance se crée progressivement entre les acteurs. La création d'un climat favorable est une des conditions-clés à réunir pour créer une qualité d'adhésion des acteurs à une démarche de planification.

Les incertitudes associées à la démarche de planification de l'Ouest lausannois

Ces incertitudes se retrouvent dans le cas des communes de l'Ouest lausannois, au moment où elles sont invitées par le Canton à signer le moratoire, et à s'associer à une démarche de planification axée sur une coordination de leurs stratégies en matière d'urbanisation avec une politique des transports publics et privés.

- *Les compétences des acteurs publics*: en matière d'aménagement, les communes disposent d'une grande autonomie; elles examinent et décident leurs projets d'urbanisation, d'infrastructure ou d'équipement, en s'assurant de leur conformité aux plans et règlements communaux qui ont

été validés par les instances cantonales compétentes; la collaboration intercommunale est laissée à l'appréciation de chacun. En proposant d'élaborer une vision pour le développement de l'Ouest lausannois, le Canton initie une démarche sans savoir quelles en seront les implications pour la répartition des futures compétences en aménagement.

- *La nature du document de planification:* le Canton préconise l'élaboration d'un document de référence pour l'ensemble des communes de l'Ouest lausannois; on parle de vision ou d'image pour le développement futur; on l'assimile à une conception directrice, à des Lignes directrices, sans que l'on sache exactement la nature et la portée politique et juridique de ce document qui s'intitulera finalement «Schéma directeur»; ce schéma directeur couvre-t-il l'ensemble du territoire des communes? Se concentre-t-il uniquement sur les aspects urbanisation et transport du développement territorial de l'Ouest lausannois? Va-t-il se substituer aux documents usuels de planification? Que se passe-t-il s'ils sont en contradiction?
- *Les modalités d'élaboration et d'approbation du document:* l'élaboration des plans directeurs ou d'affectation est rôdée par une longue expérience bien connue des communes. Quelle structure mettre en œuvre pour piloter politiquement la nouvelle démarche de planification? Quand et comment en assurer sa consolidation politique? Ces questions font partie des préoccupations à prendre en compte dans le cadre de la démarche.
- *Les relations entre les experts et les responsables politiques:* dans les études et démarches traditionnelles d'aménagement, les experts sont généralement invités à produire de l'information pertinente sur l'état des lieux et à proposer des solutions pour remédier aux problèmes identifiés. Il appartient aux responsables politiques de prendre connaissance des propositions et de les approuver en vue de leur mise en œuvre.

Les nouvelles démarches de planification introduisent un nouveau type de relations entre experts et élus politiques. Tous deux sont dépositaires de connaissances et d'un savoir qui doivent s'enrichir mutuellement pour trouver des solutions innovantes. L'expert procède par hypothèse, par tâtonnements qu'il soumet à l'élu pour avis et réaction. Une telle approche déstabilise le responsable politique plus habitué à sanctionner les propositions des experts qu'à les construire en partenariat.

Les questions liées à ces incertitudes ont été nombreuses et récurrentes tant au début que pendant les démarches d'étude. Elles demandent du temps pour leur apporter des réponses. Le succès d'une démarche de planification innovante est, à nos yeux, étroitement associé à la capacité des protagonistes à accepter ces questions et à y apporter progressivement des réponses crédibles. Il n'y a pas de réponse toute faite; il s'agit bien plus de définir des règles du jeu permettant de rechercher ensemble ces réponses. L'existence d'un climat de confiance joue un rôle déterminant pour inciter les acteurs à prendre des risques ou pour développer des positions attentistes. Il appartient tout particulièrement au coordinateur-facilitateur de créer les conditions qui permettent de prendre en compte ce questionnement et de créer le climat de confiance (cf. à ce sujet point 4 du document).

Engager une démarche innovante pour résoudre les problèmes rencontrés par des communes d'agglomération ne va pas de soi. Une démarche de planification de ce type ne se décrète pas. Les communes, particulièrement celles qui sont financièrement aisées, peuvent même n'y voir aucun intérêt, estimant que leur situation ne justifie aucun changement et que le statu quo est en quelque sorte «jouable». La démarche de changement est amorcée lorsque les problèmes territoriaux exigent de nouvelles réponses et/ou que les communes doivent agir sous l'effet d'événements ou d'acteurs extérieurs. Cette situation s'est vérifiée dans le cas des communes de l'Ouest lausannois:

- les autorités communales étaient bien conscientes que la maîtrise de leur développement territorial devait passer par une collaboration plus étroite et par une réflexion commune quant à leur

avenir; l'autonomie communale avait atteint ses limites et nécessitait de nouvelles formes de collaboration. Le statu quo n'était plus une attitude possible, en particulier dans le domaine des transports;

- le Canton va tenter de négocier puis imposer un moratoire bloquant temporairement les projets d'activités générant un fort trafic, en se référant aux normes fédérales de pollution qui n'étaient plus respectées dans l'Ouest lausannois; l'autorité cantonale a recouru à la contrainte légale;
- le Canton a proposé d'élaborer de manière concertée entre les communes et le Canton une vision coordonnée de l'urbanisation et des transports pour l'Ouest lausannois (qu'il propose de financer à raison des 2/3 des coûts); il s'est engagé à intervenir auprès de la Confédération pour la création de nouvelles jonctions autoroutières dans la région. C'est en quelque sorte la «carotte» qui a aussi incité les communes à entrer en matière sur la proposition du Canton.

3. Les nouvelles démarches de planification: un processus d'apprentissage collectif

Une démarche innovante, comme celle menée dans l'Ouest lausannois, s'apparente à un processus d'apprentissage collectif entre acteurs. Elle vise à lever progressivement les incertitudes liées aux compétences et aux procédures, à la nature et à la portée des instruments d'aménagement et au mode de travail entre les représentants des communes et du Canton ainsi qu'avec les experts. Il est ainsi possible de produire des documents de planification innovateurs du double point de vue de leur contenu et de leur portée opérationnelle.

S'engager sans avoir toutes les réponses à ces incertitudes fait courir à chaque acteur le risque que ses intérêts ne soient pas pris en compte ou soient lésés au terme de la démarche. Pour créer un climat de confiance, la démarche doit donner la garantie qu'on sera attentif à une prise en compte négociée de tous les intérêts et points de vue. C'est la responsabilité du coordinateur – facilitateur. Toutes les incertitudes ne sont pas levées au même moment et complètement, mais les solutions proposées apparaissent progressivement comme acceptables au moment de la décision politique. C'est ainsi que se construit le processus d'adhésion des acteurs à un document de planification, condition indispensable à son acceptation politique et à sa mise en œuvre effective.

Dans le cas de l'Ouest lausannois, la conception et la réalisation d'une démarche innovante ont été attentives à quatre points:

- le pilotage politique des études,
- le contenu et la portée du document de planification,
- les modalités de son élaboration et de son approbation,
- les aspects de consultation et de communication.

L'auteur de l'article a quitté sa fonction de coordinateur-facilitateur au terme de la démarche de planification. Le climat de confiance créé a permis de se passer de ses services pour la mise en œuvre du schéma. C'est pourquoi dans cet article, les aspects de la mise en œuvre du schéma directeur ne sont pas traités de manière spécifique, mais ils sont évoqués dans l'un ou l'autre des 4 points, ayant été pris en considération dès le début des travaux.

3.1 Le pilotage politique des études

La composition du groupe de pilotage politique (GROPIL) est un facteur décisif du succès d'une démarche; ses membres doivent avoir qualité et compétence pour défendre les intérêts des acteurs

concernés. La qualité des personnes composant le groupe de pilotage est un indice sérieux de la volonté politique d'affronter le changement.

Le groupe chargé de conduire les travaux, de les approuver et de les mettre en consultation était composé des syndics de chaque commune, du chef du Département des infrastructures et de ses chefs de services (aménagement, routes et autoroutes, transports publics, environnement, promotion économique). Cette composition a démontré l'importance politique attachée à la démarche. Le groupe s'est réuni régulièrement (tous les un à deux mois), le temps nécessaire aux experts pour produire les documents de travail. La participation des membres a été régulière; il y eut très peu d'absences aux séances.

Le groupe de pilotage n'a pas désigné de président, préférant confier l'organisation et la direction des séances au coordinateur. Sans doute ce choix a-t-il été fait pour assurer à toutes les parties une égalité de traitement. La désignation d'un président parmi les membres donne à celui-ci une position de force. Peut-on être en même temps soucieux de ses intérêts et arbitre entre des intérêts contradictoires? On peut également signaler que la présidence implique des tâches administratives (ordre du jour et convocation, procès-verbal) qui sont loin d'être négligeables; elles ont été assumées par le coordinateur.

Le groupe de pilotage discute toutes les propositions des experts pour les confirmer ou les infirmer. C'est à lui qu'il revient d'arrêter les modalités pour la mise en consultation du schéma directeur. Dans un premier temps, le groupe de pilotage politique s'appuie sur un groupe technique composé de techniciens communaux. Ce groupe technique s'est rapidement révélé superflu, compte tenu des enjeux politiques de la démarche, et il a été dissout au terme de la première année. La pratique du groupe de pilotage a rapidement montré que les propositions des experts exigeaient des réponses politiques (opérer des choix stratégiques), bien plus que techniques (concevoir et appliquer des normes), ce qui a justifié de mener le débat au niveau politique.

Le nombre des membres du groupe peut paraître faible (une quinzaine) et on peut s'interroger sur l'absence de représentants de groupes d'intérêts, en particulier les milieux associatifs et économiques. Le groupe pilotait une étude ayant pour finalité la définition d'une vision territoriale intercommunale, partagée par des responsables communaux et cantonaux. C'est la raison pour laquelle le groupe a été restreint, dans cette phase de planification, aux acteurs publics, sachant que cette vision devrait être par la suite partagée par toute la population (cf. point 3.4 La mise en consultation et la communication).

Dans l'Ouest lausannois, la constitution du groupe de pilotage était loin d'être acquise. Les autorités de plusieurs communes y ont vu un exercice alibi, pensant retrouver à son terme leur liberté de décision. Elles y ont également vu une opportunité pour obtenir l'engagement du Canton en faveur de deux nouvelles entrées autoroutières. En d'autres mots, la démarche a été initialement perçue comme imposée par le Canton et aboutissant à un nouveau document d'aménagement régional sans portée réelle. Mais à son terme, les communes y ont adhéré en acceptant les nouvelles règles de collaboration et de décision et en engageant une cheffe de projet.

Sans un groupe de pilotage composé de personnalités politiques reconnues et motivées, une démarche de planification est vouée à l'échec; on ne peut alors escompter une qualité d'adhésion de la population aux résultats de la démarche. Les travaux restent un exercice technocratique sans portée pratique. Faute d'engagement politique, il vaut mieux renoncer à toute démarche visant l'élaboration d'une vision stratégique pour le développement territorial régional. Il est vrai cependant que c'est à l'épreuve de la mise en œuvre concrète que la volonté politique d'engagement sera effectivement vérifiée dans le cas du schéma directeur de l'Ouest lausannois.

3.2 Le contenu et la portée du schéma directeur

L'ensemble du territoire de l'Ouest lausannois a fait l'objet de plans directeurs, d'affectation et de plans spéciaux communaux, avec leurs règlements respectifs et dont certains sont en cours de révision. Une certaine coordination a été établie par le Canton lors de l'élaboration des plans directeurs communaux. Aussi les autorités communales se sont-elles interrogées sur la finalité et l'utilité d'un nouveau document d'urbanisme. Elles considéraient que les documents usuels étaient suffisants, d'autant plus qu'elles voyaient mal comment on pouvait remettre en cause les droits acquis par des propriétaires de terrains situés en zones à bâtir.

Pour l'autorité cantonale, la justification était évidente. Les plans traditionnels issus des années 1980/90 ont produit des «dessins», mais il manquait un «dessein», une vision ou une image globale définissant les grandes options prioritaires pour le futur de l'Ouest lausannois, en l'occurrence un document stratégique permettant aux acteurs publics et privés de mettre en œuvre de manière coordonnée les plans d'aménagement communaux. De plus, ces plans d'aménagement n'avaient pas été – ou mal – coordonnés avec les politiques de transports privés et publics mises en place au sein de l'agglomération.

Le schéma directeur fait l'objet d'une présentation actualisée sur le site Internet www.ouest-lausannois.ch où il peut être consulté et téléchargé. L'annexe 3 de ce document détaille son contenu et son caractère novateur. Un avis de droit a été déposé à fin 2003 au sujet de la nature et de la portée juridique du schéma directeur. Il est résumé dans la partie III (point 2). Les paragraphes qui suivent présentent succinctement sa philosophie et sa conception.

En termes de contenu, le schéma directeur propose une image directrice d'ensemble vers laquelle le développement et l'aménagement de l'agglomération de l'Ouest lausannois doivent tendre. Il traduit une volonté politique forte dans le sens où il servira de référence partagée pour les actions concertées d'aménagement du territoire. Son contenu est indicatif et va évoluer en fonction des initiatives coordonnées entre les communes, mais aussi des opportunités de réalisation offertes, par exemple par des investisseurs publics et privés.

Le schéma directeur se traduit par des principes d'action visant à asseoir la coordination des actions portant sur le territoire, notamment entre l'urbanisation et les transports, et à instaurer la concertation entre communes, entre Etat et communes, entre communes et représentants de la société civile. Il propose, pour les lieux et thèmes définis comme prioritaires, la mise en place de «chantiers» d'étude qui traiteront des problèmes intercommunaux d'urbanisme et de transport, sous la direction d'une structure partenariale composée de représentants des instances politiques et des acteurs privés concernés par le «chantier». Les chantiers peuvent être assimilés à des programmes stratégiques d'action visant à concrétiser le schéma directeur.

En d'autres termes, on peut dire qu'à l'avenir, dans l'Ouest lausannois, tout projet d'aménagement du territoire (équipement collectif, transport, grand projet immobilier, nouvelle zone d'activité, etc.) sera examiné de deux points de vue: sa conformité au plan de zones de la commune et à son règlement ainsi que sa contribution aux objectifs du schéma directeur de l'Ouest lausannois. Les services d'urbanisme communaux sont habitués à mettre en œuvre les plans en veillant à ce que les projets, notamment proposés par les propriétaires fonciers et immobiliers, respectent les normes définies par ces plans. À l'avenir, ils devront aussi s'assurer qu'ils sont en adéquation avec les options du schéma directeur.

3.3 Le mode d'élaboration et d'approbation du schéma directeur

Proposer un nouvel instrument comme le schéma directeur impose aux experts des exigences en matière d'élaboration et de présentation de leurs réflexions. On ne peut s'appuyer sur les anciennes démarches: état des lieux, objectifs, mesures par domaine d'action (par ex. paysage, urbanisation, transport, etc.). Les différents aspects sont interdépendants et, dans le cas de l'Ouest lausannois, ils dépassent les frontières communales. De plus, le schéma directeur n'est pas exhaustif; il ne considère pas tout le territoire ni tous ses aspects. Il met l'accent sur les enjeux (dans le sens de gains et de pertes potentiels pour les acteurs d'un territoire), sur les lieux et sur les projets dits prioritaires et stratégiques, révélés par les potentialités du territoire et par les préoccupations de faisabilité politique, financière et technique. Le schéma directeur, c'est à la fois une ambition, une volonté de l'acteur public mais aussi des opportunités à créer et à saisir.

Son élaboration repose sur des hypothèses que l'expert propose au groupe de pilotage, teste puis retravaille. C'est avant tout une approche itérative et interactive, faite de tâtonnements. Le schéma directeur ne s'élabore pas comme un plan directeur intercommunal qui doit répondre aux exigences et directives définies par la loi et l'administration. Il se construit progressivement en dialoguant avec les membres du groupe de pilotage, de manière à obtenir leur adhésion. C'est pourquoi le groupe de pilotage doit être composé des «patrons» politiques, seuls habilités à négocier des options politiques pour leur territoire.

Les propositions du schéma directeur ont fait l'objet de discussions au sein des séances du groupe de pilotage. S'agissant d'enjeux forts et stratégiques pour les communes, et dans une moindre mesure pour le Canton, ces discussions ne peuvent être que vives. Elles l'ont été d'autant plus que les modalités de consultation et d'approbation de ce nouveau document d'urbanisme n'étaient pas définies a priori.

Le questionnement relatif au mode de consultation et d'approbation cache, en fait, trois problèmes principaux, qui ne sont d'ailleurs pas toujours explicités très clairement par les membres du groupe de pilotage:

- s'agissant d'un document intercommunal, quelle sera sa portée par rapport aux documents d'aménagement communaux en vigueur? C'est le conflit potentiel entre des options communales qui risquent d'être en contradiction avec les options régionales;
- le schéma directeur ayant une valeur indicative, quelle est sa portée pour des propriétaires privés? Que se passe-t-il si les droits à bâtir doivent être remis en question?
- enfin, l'élaboration du document se fait en partenariat avec les autorités communales et le Canton représenté par un chef de département et ses chefs de service; si ce partenariat est souhaité par le Canton, il est vécu, surtout dans un premier temps, avec méfiance par les communes qui craignent une mise sous tutelle par les services cantonaux, et ce d'autant plus que ces services seront censés approuver et financer plusieurs propositions issues du schéma directeur.

Le principe d'une collaboration intercommunale ainsi que celui d'un partenariat avec le Canton ont été rapidement admis par les membres du groupe de pilotage. Restait à en définir les modalités concrètes. Là également, on va élaborer des variantes sous forme de propositions soumises à discussion. Les propositions relatives au mode d'approbation du schéma directeur et aux modalités de sa mise en œuvre ne peuvent être déconnectées du contenu du schéma directeur, même si elles font l'objet de discussions spécifiques au sein du groupe de pilotage.

Une des premières options a été de se référer aux dispositions légales. La loi cantonale vaudoise définit, pour le plan directeur régional, son contenu et les modalités de son approbation. Elle prévoit

un traitement très exhaustif de ce contenu, alors que le schéma directeur se veut plus stratégique et se focalise sur des enjeux territoriaux prioritaires. La solution d'assimiler le schéma à un plan directeur régional n'a donc pas été retenue, d'autant plus que les dispositions légales relatives à l'approbation formelle prévoient une approbation par les autorités de toutes les communes. L'expérience en la matière a montré que le principe d'approbation à l'unanimité aboutit à un plan qui évacue les enjeux conflictuels entre communes, ce qui est contraire à l'objectif du schéma directeur.

En l'absence de bases légales, il a fallu procéder par tâtonnement, en proposant des variantes pour obtenir l'aval des communes sur le schéma directeur (approbation par l'exécutif et/ou par le législatif), et pour définir des modes de collaboration entre communes et avec le Canton. Dans un tel domaine, il est impératif de «laisser du temps au temps». Les propositions ont été présentées et débattues dès le commencement des travaux, mais sans chercher à obtenir une décision formelle. Ce n'est qu'à la fin des travaux que des solutions ont été arrêtées en fonction des options prises par le schéma directeur.

L'approbation du schéma directeur a finalement pris la forme d'une adoption par le Groupe de pilotage en vue de sa mise en consultation publique. Avec cette approbation par les syndics et le chef du Département cantonal des Infrastructures, les autorités communales et cantonales se sont engagées à faire du schéma directeur le document évolutif de référence pour leurs actions d'aménagement du territoire de l'Ouest lausannois. Ce mode d'approbation peut surprendre, mais il a fallu l'élaborer et le négocier. Un schéma directeur ne se décrète pas, il est le résultat de négociations, en espérant qu'entre un urbanisme réglementaire et un urbanisme laxiste – tous deux relevant d'une naïveté politique –, il y a de la place pour un urbanisme de négociation basé sur une volonté politique et une vision partagée, construites au sein du groupe de pilotage et du processus de consultation.

La collaboration intercommunale a également fait l'objet de débats à partir de plusieurs variantes proposées par les experts. On a parlé de structure ad hoc, de bureau intercommunal d'urbanisme, de fédération ou d'association de communes. Ces variantes ont été présentées, débattues, en laissant longtemps la porte ouverte aux différentes variantes proposées. Finalement, ce n'est qu'au moment d'adopter le schéma directeur (en mars 2003) pour sa mise en consultation que le groupe de pilotage se dote d'une présidente et d'un vice-président choisis parmi les syndics, donnant ainsi une légitimité politique au groupe de pilotage qui était une structure d'accompagnement de l'étude. Les communes ont également décidé l'engagement d'un chef de projet chargé de concrétiser les «chantiers» proposés par le schéma directeur.

Plusieurs aspects relatifs à la portée juridique et politique du schéma directeur ainsi qu'au mode de fonctionnement des structures en charge de sa mise en œuvre seront précisés dans les premiers mois de son application. Ils font l'objet de développements dans la partie III.

3.4 La mise en consultation et la communication

Elaborée sous l'égide du groupe de pilotage composé d'un nombre restreint de personnes – il s'agissait certes des responsables politiques et administratifs directement impliqués dans l'Ouest lausannois –, la démarche courait le risque d'un exercice en vase clos. Cette option a été prise, il faut le rappeler, pour obtenir un appui politique concerté à une vision d'aménagement régional, de manière à la défendre au sein des communes concernées et face à l'extérieur. Il est évident qu'une telle vision n'est pas, et ne peut pas rester l'apanage de quelques personnes, fussent-elles les leaders politiques des exécutifs communaux; elle doit recevoir l'appui des législatifs communaux, des groupes d'intérêts et des mouvements associatifs, des entreprises et de la population en général de l'Ouest lausannois. C'est pourquoi les préoccupations autour de la consultation et de la communication ont occupé le groupe de pilotage dès le début de ses travaux.

Le groupe de pilotage a, dans un premier temps, privilégié un travail interne de manière à créer un consensus entre ses membres. Il s'agissait de créer un processus d'adhésion aux propositions. Cette adhésion s'obtient en discutant les propositions des experts, en y intégrant et en rendant conciliables des points de vue, des valeurs et des intérêts divergents. C'est ainsi que chaque syndic avait, par rapport aux transports privés et publics, des sensibilités et donc des appréciations différentes quant aux solutions proposées par les experts. En présentant des variantes, en examinant les conditions de leur réalisation, il est possible de faire évoluer les points de vue et d'arrêter des solutions partagées.

Avant que le schéma ne soit mis en consultation publique, les exécutifs communaux ont été sollicités pour donner un premier avis qui a permis de l'adapter et de l'approuver comme document de référence évolutif pour l'aménagement de l'Ouest lausannois. Le document englobe un certain nombre de considérations et de réserves émises par les communes, jugées compatibles avec les options prioritaires arrêtées par le groupe de pilotage. Aussi le schéma directeur a-t-il été mis en consultation, non pas en tant que rapport d'experts, mais comme un document d'aménagement approuvé et soutenu par les syndics et le chef du Département cantonal des Infrastructures.

La mise en consultation publique a été menée pendant deux mois. Durant cette période, 40 observations ont été formulées par des personnes physiques, des associations, des communes ou des partis politiques. Elles ne devraient entraîner que des modifications mineures pour le contenu du schéma directeur, dont les options prioritaires et les principes se sont vu confirmés. Toutefois, un grand nombre de précisions souhaitées devra trouver, à l'avenir, des réponses dans le cadre des «chantiers» d'étude et grâce à la mise sur pied d'une structure partenariale d'aménagement du territoire, associant les acteurs politiques, sociaux, économiques et techniques concernés par le périmètre et la problématique de chaque «chantier» (cf. Partie III point 4).

Le groupe de pilotage s'est également préoccupé de l'information à la population. Dans ses séances, il s'est interrogé sur les moments, le contenu et les modalités de l'information au sujet de ses travaux. Cette information a pris la forme de communiqués de presse faisant état de l'avancement des travaux et d'une conférence de presse pour communiquer des résultats intermédiaires. Un effort particulier a été fait au moment de la consultation. Le schéma directeur a fait l'objet d'une réécriture par un spécialiste de la communication, de manière à en faciliter la lecture et la compréhension; il était également téléchargeable sur des sites Internet. Pendant la consultation, cinq séances de présentation ont été organisées à l'intention de la population, des milieux économiques, des communes de l'agglomération lausannoise et des membres des législatifs des six communes de l'Ouest lausannois. Dans chaque séance, entre 40 et 80 personnes ont suivi les présentations des membres du groupe de pilotage (syndics, représentants du Canton, experts) et débattu des propositions.

4. Le rôle du coordinateur-facilitateur

Dans une démarche de planification, on peut distinguer deux types d'experts, chacun lui apportant une valeur ajoutée spécifique:

- l'expert technique qui apporte ses compétences et son savoir-faire pour identifier les problèmes et leur trouver des solutions techniques; dans le cas de l'Ouest lausannois, les experts étaient des urbanistes et des ingénieurs en transports;
- le coordinateur-facilitateur qui apporte ses compétences et son savoir-faire pour concevoir et organiser le processus d'élaboration et d'approbation des documents de planification, en proposant des modalités de concertation donnant la garantie que tous les acteurs auront voix au chapitre. L'auteur de cet article a assumé cette fonction.

Le premier type d'experts contribue à la qualité du produit issu de la démarche, alors que le second est attentif à la qualité d'adhésion des acteurs à ce produit, en l'occurrence le schéma directeur de l'Ouest lausannois. Ils doivent travailler de manière concertée et faire preuve de complicité dans une démarche qui se construit progressivement et par tâtonnement.

Le recours à un coordinateur-facilitateur ne va pas de soi et ne peut être imposé. Il se justifie dans des situations techniquement complexes et surtout politiquement conflictuelles. Les acteurs sont contraints de collaborer pour résoudre leurs problèmes territoriaux; ils sont dépendants l'un de l'autre, mais le climat relationnel est à la méfiance et aux difficultés de communication. Aucun acteur ne pouvant ni agir ni décider seul, le statu quo n'étant pas possible, l'appui d'un coordinateur-facilitateur devient une solution acceptable par toutes les parties. Le recours est d'autant plus nécessaire que la démarche de planification n'est pas définie de manière explicite par la loi, mais qu'elle doit être arrêtée d'un commun accord, par exemple en terme de consultation et d'approbation.

Cette situation s'est vérifiée dans le cas de l'Ouest lausannois. Compte tenu des difficultés rencontrées avec les autorités communales, le Canton a sollicité les conseils du futur coordinateur pour concevoir et ratifier le moratoire. Au moment du lancement des travaux d'étude, les bureaux retenus ont proposé l'engagement de ce coordinateur, persuadés que sa présence était nécessaire au succès de la démarche de planification. Leur proposition a été acceptée par toutes les parties.

Au début des travaux, le coordinateur-médiateur a rencontré personnellement chaque syndic pour connaître ses préoccupations, ses craintes et ses attentes par rapport à la démarche. Ces rencontres n'ont pas abordé la problématique territoriale, mais elles se sont concentrées beaucoup plus sur les dimensions politiques et institutionnelles de la démarche. Elles ont été utiles pour comprendre l'état d'esprit prévalant auprès de chaque membre du groupe de pilotage, pour anticiper et décoder le sens des questionnements au sein du groupe. Elles ont également permis de faire comprendre l'un des rôles importants du coordinateur-facilitateur: veiller à ce que le point de vue et les intérêts de tous les signataires du moratoire soient pris en compte dans le cadre des études concernant le schéma directeur.

Le coordinateur-facilitateur apporte de la valeur ajoutée à la démarche par sa capacité à mobiliser les acteurs en faveur du schéma directeur. Pour assumer ce rôle, il doit fournir deux types de prestations: stratégiques et opérationnelles, sachant qu'elles sont en réalité étroitement interdépendantes. Du point de vue stratégique, il s'agit de comprendre les intérêts, les valeurs et les rapports de forces en présence. Il faut être conscient que la perception d'un document de planification n'est pas identique pour tous. Pour les experts et les services de l'administration, le schéma directeur est une «fin en soi»: il doit organiser fonctionnellement le développement de l'Ouest lausannois. Pour l'autorité communale, il est bien plus un moyen pour garantir la réalisation d'une stratégie communale en matière de développement économique et démographique et de finances, ainsi que pour défendre ses compétences de décision.

Du point de vue opérationnel, le coordinateur-facilitateur doit organiser de manière très professionnelle les travaux du groupe de pilotage et des experts. Pour le groupe de pilotage, il a fourni les prestations suivantes:

- préparation et suivi des séances du groupe de pilotage, avec l'élaboration de l'ordre du jour et la tenue du procès-verbal;
- animation des séances de travail, avec la préoccupation de finaliser les débats (échanges de points de vue, décisions à prendre, etc.), le souci de permettre l'expression de tous les points de vue (éviter les prises de pouvoir des leaders et la marginalisation des acteurs les «plus faibles»

dans l'expression de leurs arguments); sachant que l'ordre du jour est souvent lourd pour un temps «compté», il doit veiller au respect de l'ordre du jour;

- élaboration de variantes de démarches pour la consultation et l'approbation du schéma directeur;
- conception, organisation et animation des séances d'information à l'intention des élus, des groupes d'intérêts, de la population;
- élaboration de variantes de solutions pour assurer la coordination intercommunale et le partenariat avec le Canton.


Le coordinateur-facilitateur a également apporté son appui aux experts et services de l'administration, en:

- effectuant une lecture critique de leurs textes et de leurs propositions dans l'optique de leur compréhension par les membres du groupe;
- faisant ressortir, à leur intention, les intérêts convergents et divergents des membres du groupe par rapport aux solutions préconisées.

Toutes ces prestations ont été fournies dans l'optique de prendre en compte les intérêts de chaque partenaire, d'aider à trouver des solutions «gagnant gagnant», et de lever les incertitudes liées aux procédures de consultation et d'approbation des documents de planification. Elles permettent de créer progressivement, au sein du groupe de pilotage, le climat de confiance nécessaire à l'acceptation du schéma directeur.

Le coordinateur-facilitateur tire l'essentiel de sa légitimité de sa capacité à faire respecter les règles du jeu arrêtées avec tous les acteurs du processus, règles du jeu relatives aux modalités d'élaboration, de consultation et d'approbation des documents de planification. C'est pourquoi il a intérêt à formaliser ces règles dans un document avalisé par tous les acteurs de la démarche (par ex. dans un procès-verbal de séance).

En conclusion, dans le contexte actuel d'incertitudes, les processus de changement ne peuvent être «conduits» selon des schémas simples et définis par la loi. Dans une démarche comme celle mise en place pour l'Ouest lausannois, il n'y a pas de modèles prédéfinis pour concevoir les règles du jeu. Les démarches sont forcément spécifiques, liées à la situation particulière de chaque agglomération, en termes de ressources et de contraintes, d'opportunités et d'écueils, de climat relationnel entre les acteurs. Les modalités s'apparentent à du «sur mesure» ou du «cousu mains» par tous les acteurs impliqués dans la démarche de planification.



Partie III: Enseignements de la première année de mise en œuvre du schéma directeur

L'auteur de l'article a quitté sa fonction au printemps 2003 et n'a pas participé aux travaux de mise en œuvre du schéma directeur. Le climat de confiance était acquis pour permettre aux acteurs de travailler ensemble sans l'appui d'un coordinateur – facilitateur. Cette partie a été rédigée à partir d'un entretien mené en juin 2004 avec la présidente du Groupe de pilotage et de la cheffe de projet. Les propos développés n'engagent toutefois que le rédacteur de l'article.

Quatre points stratégiques de la mise en œuvre sont abordés:

- L'engagement des autorités politiques
- La nature et la portée juridique du schéma directeur
- La structure organisationnelle en charge de la mise en œuvre
- La faisabilité des chantiers

1. L'engagement politique des autorités

L'adoption du schéma directeur par le Groupe de pilotage politique a eu lieu en décembre 2003. Les syndics et les secrétaires municipaux ont ensuite signé en mai 2004, au nom de leur Municipalité, un acte de validation qui précise que «les municipalités des communes signataires prennent acte du contenu du présent schéma directeur et se déclarent favorables à poursuivre les démarches destinées à atteindre les objectifs généraux formulés dans le document». Cet acte a été ratifié par les communes de Bussigny-près-Lausanne, de Chavannes-près-Renens, de Crissier, d'Ecublens, de Renens et de St-Sulpice, la commune de Villars-Ste-Croix ayant décidé de se retirer de la démarche, estimant qu'elle n'était pas concernée par les propositions du schéma directeur.

Les communes voisines de Lausanne et de Prilly vont également s'associer à la mise en œuvre du schéma. Leurs syndics et secrétaires municipaux signent cet acte en déclarant que «les municipalités des deux communes prennent acte du contenu du présent schéma directeur et se déclarent favorables à participer aux démarches futures destinées à atteindre les objectifs formulés dans le document».

Les autorités cantonales s'engagent également à travers une délégation du Conseil d'Etat, avec la signature de trois chefs de Département (Infrastructures, Sécurité et environnement, Economie) qui «prennent acte du contenu du présent schéma directeur et déclarent encourager les démarches futures destinées à atteindre les objectifs généraux formulés dans le document».

Déclarations d'intentions certes, mais les autorités des communes concernées et de l'Etat manifestent leur volonté de collaborer et de poursuivre les démarches visant à mettre en œuvre le schéma directeur. Ces déclarations et ces engagements sont consignés dans un document signé par toutes les parties.

Le suivi politique est assuré par le Groupe de pilotage au sein duquel les syndics prennent une place croissante, du fait que les problèmes de mise en œuvre relèvent avant tout de la compétence communale. Les représentants cantonaux sont en appui des communes. La collaboration intercommunale est encore fragile. Les syndics demeurent encore soucieux des intérêts de leur commune. Ils n'ont pas toujours le «réflexe schéma directeur de l'Ouest lausannois», prenant des initiatives sans toujours les coordonner. Maladie de jeunesse, déficit d'apprentissage qui prend du temps, propension

à oublier la collaboration intercommunale, il y a de tout cela, mais les communes prennent progressivement l'habitude de travailler ensemble dans les chantiers.

2. La nature et la portée juridique du schéma directeur

Le schéma directeur de l'Ouest lausannois a fait l'objet d'un avis de droit relatif à sa nature et à sa portée juridique. Au terme de son expertise, le juriste consulté formule les conclusions suivantes:

- Les éléments formels du schéma directeur (procédure d'élaboration, base légale, intitulé et libellé du contenu) ne permettent pas de le qualifier définitivement; ils indiquent qu'il s'agit d'un instrument de niveau directeur et non pas d'affectation.
- Un examen du contenu matériel du schéma directeur confirme qu'il est un instrument faisant partie de la réflexion directrice. Il se situe en amont des plans communaux (directeurs ou d'affectation); il se présente comme une étape avancée du Plan directeur cantonal et du Plan des mesures de protection de l'air, dans cette phase où ils sont tous deux en révision.
- Le schéma directeur comme la méthode ABC – ainsi que la Convention et le moratoire – ne déploient pas à eux seuls un effet contraignant pour les particuliers et ne permettent pas de leur imposer la prise en charge des transports publics. Ils peuvent par contre déployer un effet anticipé négatif, aux conditions de l'art. 77 LATC; ils permettront ainsi aux municipalités concernées de refuser les permis de construire aux projets qui compromettraient la mise en œuvre du schéma directeur.
- L'Etat et les communes devront utiliser d'autres instruments juridiques que le schéma directeur afin de mettre en œuvre les mesures et les objectifs qu'il énonce (modification des plans d'aménagement, zone réservée, mesures immédiates du droit de l'environnement qui combattent la pollution de l'air et le bruit, législation routière). Dans l'utilisation de ces moyens, le schéma directeur pourra jouer un rôle technique.
- Sur la base d'une appréciation qui ne peut ici qu'être abstraite, il n'apparaît pas que le schéma directeur puisse générer, pour les collectivités impliquées, une obligation d'indemniser les propriétaires autre qu'en cas d'expropriation matérielle. Or pour celle-ci, l'indemnisation ne sera due que pour des projets aux émissions moyennes, qui ne réclameraient aucune modification de la planification et qui subiraient une grave atteinte à leur composante économique.

Cet avis de droit précise bien la nature et la portée du schéma directeur en tant qu'instrument faisant partie de la réflexion directrice. Sa mise en œuvre passe par le recours aux instruments juridiques à disposition des autorités. Mais il faut rappeler que cette mise en œuvre n'implique pas une révision systématique des plans d'affectation ou autres plans sectoriels. C'est dans le cadre de chaque chantier que ce recours sera examiné en fonction des besoins et des problèmes à résoudre.

3. La structure organisationnelle en charge de la mise en œuvre

La mise en œuvre opérationnelle du schéma directeur a été confiée à une cheffe de projet employée à 50%, avec un léger secrétariat administratif en appui. Le Comité de pilotage politique est conscient que cette structure est trop légère pour assumer les tâches liées à l'application du schéma; à l'avenir, ses ressources et ses compétences devront être augmentées pour pouvoir contribuer à la réalisation des idées émises dans le schéma directeur d'une agglomération urbaine de plus de 50.000 habitants.

Dans l'immédiat, la cheffe de projet peut solliciter la collaboration du personnel technique de plusieurs communes. En plus, différents mandats d'expertise en relation avec les chantiers ont été confiés à des bureaux de la région.

Enfin, le GROFIL a institué le premier groupe technique ABC. Composé de 13 membres représentant les communes de l'Ouest lausannois, la Ville de Lausanne et les services de l'Etat, il est présidé par la cheffe de projet. Le groupe a été créé pour vérifier la conformité des nouveaux projets de construction aux objectifs et principes d'aménagement du schéma directeur. Il a également pour mission d'inciter les partenaires publics et privés à collaborer pour que les projets participent à la réalisation des objectifs et principes précités. Le groupe ABC examine tous les projets de construction des communes concernées par le schéma directeur qui représentent un enjeu (taille, vocation) ou qui prévoient la création de places de parc non accompagnées de nouvelles surfaces construites (plus de 20 places).

4. La faisabilité des chantiers

La réalisation du schéma directeur par «chantiers» constitue l'un de ses aspects novateurs (cf. annexe 3). Selon les responsables de sa mise en œuvre, il s'agit vraiment de la «nouveauité qui en fait le succès». Les premières expériences menées sont tout à fait positives. Il y a deux types de chantier: géographique ou de secteur (au nombre de quatre) et thématiques (espaces publics et transports publics). Les chantiers sont des lieux de:

- concertation et de partenariat réunissant les acteurs concernés (responsables politiques, propriétaires, utilisateurs potentiels du secteur, experts); c'est la dimension politique où l'on élabore ensemble ce que l'on veut atteindre; cela se traduit par un document signé des partenaires et validé par le Groupe de pilotage en termes d'objectifs et de principes;
- recherche de solutions concrètes; c'est le niveau opérationnel où l'on cherche à concrétiser les intentions arrêtées dans la concertation; il semble que les propositions contenues dans le Schéma directeur soient assez élaborées pour qu'il ne soit pas nécessaire de mener des travaux complémentaires conséquents. C'est dans ce cadre qu'est examinée la nécessité d'adaptations ou de révision de plans d'affectation ou de plans sectoriels.

Les premières expériences ont bien révélé les potentialités des chantiers. La dynamique de ces derniers est très liée aux opportunités de réalisation de projets publics et privés. De ce point de vue, l'Ouest lausannois est une région soumise à la pression de constructions et de réalisations. Les chantiers thématiques peinent à progresser. La pression est moins évidente, car une partie des problèmes à résoudre et des solutions à y apporter échappent aux acteurs du chantier du fait qu'ils relèvent de politiques publiques (par exemple en matière de transports) qui dépassent les compétences et le territoire de l'Ouest lausannois.

Bibliographie

- Decoutère S., Ruegg, J. et Joye D. (éds), 1996. Le management territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique. Lausanne: PPUR.
- Deschenaux C., Thévoz L., Vodoz L., Macquat J., 2004. Les territoires de la participation revisités. Lausanne: C.E.A.T.
- Putnam R.-D., 1993. Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy.
- Rey M., 1994. La gestion du processus de décision en aménagement du territoire. Lausanne: C.E.A.T. Polycopié.
- Rey M., 1997. Gestion du processus de changement en matière de développement régional, DISP 131: 14-21.
- Rey M., 1998. Innover en aménagement du territoire: propositions et questions à l'intention des aménagistes, DISP 134: 24-30.
- Ruegg J., Mettan N., Vodoz L. (éds.) 1992. La négociation, son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, Lausanne: PPUR.

Annexe 1:

Le moratoire

Les premières mesures prises en novembre 2000 ont consisté en:

- l'adoption d'une convention comprenant notamment un moratoire visant à limiter les constructions génératrices de fort trafic;
- le lancement d'une étude sur l'aménagement du territoire et l'ensemble des systèmes de transport de l'Ouest lausannois.

En termes techniques, ce moratoire engageait les communes concernées à:

- réexaminer leur plan général d'affectation et y introduire, pour les zones d'activités, un indice de génération de trafic (IGT) limité à 500 mouvements véhicules/jour/ha;
- appliquer cet indice lors de l'établissement de nouveaux plans;
- refuser toute demande de modification de plan légalisé avant la convention et générant avec cette modification un trafic supérieur à 500 mouvements véhicules/jour/ha;
- refuser l'autorisation aux projets d'activités commerciales et de loisirs générant un trafic supérieur à 500 mouvements véhicules/jour/ha (une liste des projets concernés et dispensés du respect de cette valeur figurait en annexe de la convention).

L'Etat de Vaud s'engageait, quant à lui, à entreprendre toutes les mesures nécessaires à l'amélioration du réseau autoroutier et à mettre à jour le plan des mesures relatif aux pollutions atmosphériques dans l'agglomération lausannoise, ainsi que le cadastre du bruit.

On doit signaler qu'au terme des études, l'indice de génération de trafic n'a pas été retenu, étant jugé peu approprié pour apprécier les projets générateurs de trafic; il est remplacé par d'autres mesures plus souples et plus efficaces (mesures ABC).

Annexe 2:

Les étapes de la démarche

| Echéancier | Démarche - processus | Produit de la démarche | Décision prise |
|------------|---|--|--|
| 1999-2000 | Travaux préparatoires du SAT + négociation avec les autorités communales | Moratoire visant à bloquer les constructions génératrices de fort trafic + lancement d'une étude d'aménagement et de transports | Signature du moratoire par les communes et le chef du DINF + libération des crédits d'étude + choix des bureaux d'études |
| 2001 | Réalisation de l'étude d'aménagement et des systèmes de transports de la région sous l'égide d'un Groupe de pilotage politique (GROPIL) | 1 ^{ère} version de l'étude qui nécessite des compléments en termes de conception directrice des transports | Prolongation du moratoire + nouveaux crédits d'études |
| 2002 | Présentation au DINF et aux Municipalités des communes (20.9.02) et intégration des remarques écrites dans le schéma Réalisation des compléments de l'étude sous l'égide du GROPIL | Schéma directeur de l'Ouest lausannois (1 ^{ère} version) | |
| 2002 | Affinement + prise en compte des remarques sous l'égide du GROPIL | Schéma directeur de l'Ouest lausannois (2 ^e version) | Accord de principe donné le 26.12.02 pour faire du schéma directeur la référence évolutive pour l'aménagement et le développement des communes de l'Ouest lausannois |
| 2003 | Mise au net du schéma directeur sous l'égide du GROPIL | Schéma directeur de l'Ouest lausannois (3 ^e version) | Adoption du schéma directeur le 13.3.03 pour sa mise en consultation |
| 2003 | Procédure de consultation auprès de tous les acteurs concernés (autorités, administration, société civile, etc) + 5 séances d'information | Prises de position et commentaires | |
| 2003 | Elaboration de critères transitoires destinés à prendre progressivement le relais du moratoire qui a pris fin le 15.4.03 | Liste de critères transitoires permettant de juger de l'opportunité des futurs projets dans l'Ouest lausannois (permis de construire, affectation des terrains en zones à bâtir, etc.) pour éviter que la réalisation de projets compromette les objectifs du Schéma directeur | Approbation formelle par le GROPIL + mise en place d'un groupe technique de suivi (dissout après une année) |
| 2003 | Mise en forme du schéma directeur à partir des résultats de la consultation | Schéma directeur de l'Ouest lausannois (4 ^e version) | Approbations |
| 2003 | Recherche d'un chef de projet | Engagement du responsable technique avec un cahier des charges | Engagement par décision du GROPIL |

Annexe 3:

Le schéma directeur de l'Ouest lausannois:
contenu et aspects novateurs

1. Contenu du schéma directeur

Le schéma directeur constitue le «produit» de la démarche. Les auteurs en sont: Pierre Feddersen, Plarel SA, Transitec ingénieurs-conseils SA et Metron Planification et transport, ainsi que la C.E.A.T. Il peut être consulté et téléchargé sur le site Internet www.ouest-lausannois.ch. Nous en présentons de manière résumée le contenu.

Intentions et finalités

Le schéma directeur de l'Ouest lausannois a pour but de proposer, sous la forme d'une conception directrice d'ensemble, un certain nombre de mesures d'aménagement et d'urbanisme, permettant d'éviter un développement mal maîtrisé et de diminuer les conflits avec la législation fédérale sur l'environnement. Sa réalisation nécessite des décisions politiques engagées, tant de la part des communes que du canton, en particulier pour éviter d'aboutir à une impasse qui rendrait plus difficile le développement socio-économique de la région, tout en exacerbant la concurrence intercommunale. Un tel scénario aurait également pour conséquence l'obligation pour le canton d'intervenir dans un domaine qui, en temps normal, est de la compétence des communes.

Avec le schéma directeur, il s'agit de promouvoir une urbanisation garante d'une qualité de vie, non gaspilleuse de cette ressource rare qu'est le sol, coordonnée avec les transports publics et privés. L'instrument doit permettre d'éviter les dysfonctionnements et les surcoûts. Sa réussite dépend d'un partenariat entre acteurs publics (communes et Canton), mais aussi entre acteurs publics et acteurs privés intervenant dans le territoire.

Conception du schéma directeur

La conception proposée se fonde sur les caractéristiques et infrastructures existantes du territoire de l'Ouest lausannois. Elle postule la mise en valeur des points forts et structurants de cette agglomération de sept communes. Le schéma directeur se propose d'accentuer le rôle des infrastructures existantes, de renforcer les centralités existantes et de valoriser les ressources du réseau routier et autoroutier ainsi que des actuels axes de transports publics. Parallèlement, il préconise une utilisation plus rationnelle des potentialités constructives effectives. A cet effet, le schéma directeur se concentre sur le paysage naturel, l'urbanisation, les déplacements (transports publics, transports individuels motorisés, transports non motorisés) et les espaces publics.

Objectifs principaux

Les objectifs suivants ont été retenus:

- amélioration du cadre de vie et de l'image de l'Ouest lausannois;
- limitation du développement des transports individuels motorisés;
- renforcement de l'offre en transports publics;
- développement de la mixité des affectations (logement) à proximité des infrastructures de transport;
- mise en valeur des potentialités paysagères;
- création de pôles de référence complémentaires aux lieux historiques (villages);
- mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement;
- développement de la collaboration intercommunale et avec les services de l'Etat.

Domaines d'aménagement et d'urbanisme privilégiés

Ces domaines sont les suivants:

- *La valorisation du paysage:* l'Ouest lausannois possède de vastes paysages naturels, sous forme de campagne, espaces verts ou terrains non bâtis. L'amélioration du cadre de vie postule la valorisation des grands espaces paysagers en leur donnant une vocation et une identité propres.
- *La définition de quatre secteurs stratégiques d'urbanisation:* il s'agit 1) du faisceau des voies ferrées, des friches et des terrains industriels de Renens, Malley et Sébeillon, 2) de l'avenue du Tir fédéral, 3) de l'axe commercial de l'Arc-En-Ciel (route Renens-Bussigny) et 4) du pôle des Hautes écoles et du pôle de développement de Chavannes.
- *Le soutien des pôles socio-économiques de valeur:* la qualité et l'attractivité de plusieurs zones sont à améliorer par une diversification des activités et une valorisation du paysage et de l'architecture, ainsi que par une multifonctionnalité et une mixité pour les zones bien desservies en TP et TIM.
- *La qualité des nouveaux quartiers résidentiels:* pour permettre le développement de nouveaux quartiers résidentiels attractifs, il convient de préserver les qualités intrinsèques des structures villageoises et urbaines, et d'éviter l'étalement de l'urbanisation dans les campagnes. Les mesures prévues sont: existence d'une offre TP, cheminements piétonniers et aménagements paysagers.
- *Le renforcement des centres actuels:* il s'agit de maîtriser l'urbanisation en développant l'intérieur des zones centrales des agglomérations, ce qui facilite la mise en place de solutions attractives en TP en alternative avec les déplacements en TIM.

Domaines des transports et de la mobilité

Les volets suivants sont proposés:

- *La priorité au développement des transports publics:* le schéma directeur préconise la mise en place progressive d'un système hiérarchisé et efficace des transports publics couvrant l'ensemble de la région et dont la fréquence de desserte soit suffisante. A l'inverse, il s'agit d'urbaniser en priorité les zones bénéficiant d'une bonne offre d'accessibilité en transports publics. L'offre doit être attractive du point de vue tant spatial (300 m pour le bus et 500 m pour le train) que temporel (fréquence). Il convient de développer les TP de manière à ce qu'ils couvrent la majeure partie du territoire, avec en point de mire l'augmentation de 11 à 14% de la part modale des TP.
- *La limite du développement des transports individuels motorisés:* la maîtrise des TIM, légitimée par le dépassement des normes Opair et par l'objectif d'amélioration de la qualité de vie, requiert une organisation de l'accessibilité des territoires de l'Ouest lausannois. Les axes principaux doivent offrir des conditions favorables pour le développement des TP et TNM; la politique de stationnement pensée pour favoriser le transfert modal; la localisation des grands générateurs de trafic, réfléchi en fonction des infrastructures de transports. L'objectif est de limiter l'augmentation annuelle maximum de trafic à 1,5%. La conception prévoit des accès différenciés aux territoires, avec des secteurs facilement accessibles en voiture, proches des centres et des secteurs sans trafic de transit. Elle préconise également une nouvelle jonction autoroutière à Ecublens et l'aménagement du tronçon autoroutier A1 d'Ecublens à la Maladière en boulevard urbain.

- *La valorisation des cheminements piétonniers*: les transports non motorisés doivent être favorisés par la mise en place de liaisons structurantes et la mise en place de cheminements entre les quartiers et les centres. Une offre d'espaces publics attractifs est nécessaire à cet effet.
- *La maîtrise des charges sur l'environnement*: la maîtrise se fera par l'intermédiaire des mesures prévues pour gérer la mobilité et les transports.

Espaces publics

La conception directrice préconise toute une série de mesures ponctuelles à appliquer au quotidien, en vue d'améliorer et de créer des espaces publics aptes à améliorer la qualité de vie de l'Ouest lausannois.

Coût et financement

Compte tenu de la nature des coûts (investissements, fonctionnement), il n'a pas été possible d'évaluer ces coûts, d'autant plus que le financement relève de multiples sources. Des appréciations ont été formulées dans des documents de travail, sans être repris dans le document final. Une annexe du schéma directeur présente les coûts d'infrastructure selon qu'ils sont liés à des quartiers existants ou à des nouveaux quartiers de communes d'agglomération (source: Office fédéral du développement territorial/ECOPLAN 2000).

Mise en oeuvre

Le schéma directeur ne constitue pas, en tant que tel, une fin en soi. Il doit représenter l'instrument de référence pour les futures actions d'aménagement et d'urbanisme dans l'Ouest lausannois. Les principes d'aménagement formulés dans le document nécessitent d'entreprendre, de manière progressive, une série d'actions concrètes pour aboutir, à terme, à l'organisation et à l'image recherchées. Ces actions prennent la forme de «chantiers».

La mise en place de ces actions relève avant tout d'une stratégie qui doit être mise au point entre les parties concernées. Il est essentiel que la collaboration engagée se poursuive dans le cadre de la mise en œuvre du schéma directeur. La concrétisation des actions à engager requiert une volonté politique forte capable de concilier des intérêts divergents et de dégager les investissements nécessaires.

Deux principes de base sont essentiels à la mise en œuvre du schéma directeur:

- la concertation entre acteurs publics et privés (entre communes, entre communes et Canton, entre communes et représentants de la société civile);
- la coordination des actions portant sur le territoire, notamment entre l'urbanisation et les transports ainsi qu'entre la protection de l'environnement et la planification spatiale.

Les principes d'actions et les actions principales

La mise en pratique des propositions du schéma directeur nécessite, pour les communes et le Canton, d'agir en priorité selon quatre principes, soit:

- 1° l'application immédiate, par les communes, d'actions concrètes inspirées du présent schéma directeur, telles que, par exemple, la végétalisation de surfaces de transition avec l'aire agricole, le prolongement d'itinéraires piétonniers, la mise en valeur de bâtiments d'intérêt public, le réaménagement d'axes routiers communaux, etc.;

- 2° la coordination des instruments de protection de l'environnement et des instruments de planification; c'est ainsi que les propositions du schéma directeur seront intégrées dans la révision du plan cantonal de mesures relatives aux pollutions atmosphériques, avec l'objectif de déboucher sur des mesures pratiques applicables au niveau communal;
- 3° la gestion de la période transitoire (l'après convention) par la mise en place de critères fondés sur le cadre juridique en vigueur (LAT, LPE, LR, etc.), qui permettent de juger de l'opportunité des nouveaux projets dans l'Ouest lausannois (permis de construire, affectation des terrains en zone à bâtir, etc.), afin que ces projets ne mettent pas en péril les propositions du schéma directeur;
- 4° la mise sur pied de «chantiers» d'étude qui traitent des problèmes d'urbanisme et de transport, sous la direction d'une structure partenariale composée de représentants des organes politiques, techniques et privés et avec l'appui d'un chef de projet.

2. Aspects novateurs du schéma directeur

Les aspects novateurs ont été mis en évidence par Pierre Feddersen, urbaniste et principal auteur des propositions figurant dans le schéma directeur. Pour leur présentation, ils sont regroupés du point de vue des finalités du schéma, de sa conception et de sa mise en œuvre.

2.1 Les finalités

Un schéma directeur:

- **fédérateur et mobilisateur de changements**

Le schéma directeur est avant tout une image, une vision ou une philosophie, avec l'ambition de devenir réalité. Il est accompagné de références à d'autres agglomérations urbaines suisses et européennes qui connaissent des situations similaires, et qui apportent la preuve par l'acte qu'il est possible d'innover en matière de planification.

Le schéma n'est pas là pour énumérer les problèmes et les difficultés, mais bien plus pour esquisser et proposer des idées nouvelles et des solutions. Sa concrétisation peut être assimilée à un défi. Il est possible d'agir sur un territoire distendu, à travers un regard positif sur ses enjeux et ses potentialités et sur la mise en valeur de ses atouts. Le schéma directeur se veut fédérateur d'espoirs et de renouveau au service de la réorganisation spatiale et institutionnelle des communes de l'Ouest lausannois.

Les grands espaces verts à proximité de la ville seront «les parcs du 21^e siècle», le tronçon de la route de Bussigny-Renens devient «l'axe commercial de l'Arc-en-ciel», l'autoroute entre les échangeurs d'Ecublens et de la Maladière constituera «le boulevard urbain structurant» de l'agglomération, etc.

- **créateur de plus-values pour toutes les communes**

Tout projet de développement (infrastructure, équipement, activités, etc.) contribue, s'il est intelligemment conçu, à rehausser la qualité de vie de toutes les communes et non pas d'une seule d'entre elles. Aussi le schéma directeur s'efforce-t-il de dégager les intérêts communs et de proposer des actions fédératrices, créatrices de plus-values pour l'ensemble des communes.

Valoriser les synergies et les effets positifs de chaque projet proposé pour l'ensemble du territoire de l'Ouest lausannois constitue l'un des messages clés du schéma directeur. Cette option présuppose une confiance dans les autorités communales et le Canton quant à leur capacité à collaborer.

Le grand parc paysager de la campagne de Renges ne représente pas uniquement une plus-value pour les quartiers d'habitation proches d'Ecublens, mais il sera le parc par excellence de l'Ouest lausannois; il constituera une des caractéristiques fortes de son identité. Il appartient à toutes les communes de contribuer à sa réalisation. Le projet de quartier des Cèdres à Chavannes doit inciter la commune d'Ecublens à requalifier le réseau des espaces publics du quartier du Croset ainsi que le Canton à restructurer toute l'avenue du Tir fédéral, et à revoir l'accès automobile de ce nouveau quartier depuis le futur boulevard urbain.

- **au service d'une nouvelle entité territoriale**

Le schéma directeur s'étend sur les sept communes. Il propose un concept d'organisation spatiale sous forme d'une ville composée. Ces communes n'ont jamais fait l'objet d'une composition urbanistique et paysagère unitaire et cohérente. Le schéma les reconnaît comme une nouvelle entité territoriale, en démontrant et valorisant leur importante interdépendance spatiale, fonctionnelle et institutionnelle. A terme, il doit contribuer à l'émergence d'un sentiment d'appartenance à une nouvelle ville avec son identité propre.

L'expression «Ouest lausannois» a toujours été jugée péjorative; être «à l'ouest» de quelque chose, c'est s'affirmer «par défaut»; acquérir une identité, c'est désigner positivement l'entité territoriale à laquelle on appartient.

- **au service de l'utopie et du rêve**

Le schéma directeur s'appuie sur des faits concrets, des aspects quantitatifs, techniques, fonctionnels. Il fait référence à des éléments mesurables relevant de la raison, du calcul. Mais une ville, c'est aussi de la sensibilité, qui renvoie au monde de l'esprit et de l'émotion. Le schéma prend en compte toutes ces dimensions. Il n'est pas un rêve, ni une utopie, mais il doit faire rêver. C'est pour cette raison qu'il contient un certain degré d'imprécision et une certaine marge d'interprétation.

Le schéma a pour but d'inciter une nouvelle philosophie d'aménagement dans l'Ouest lausannois. Il doit susciter l'enthousiasme, fédérer les sept communes, aujourd'hui autonomes dans leur aménagement. C'est dans cette optique que l'élaboration du schéma a été accompagnée d'une démarche de concertation avec les élus politiques des communes.

La présentation du schéma s'est appuyée sur une série d'images, d'exemples et d'analogies, et accessoirement sur une avalanche de chiffres et de tableaux.

2.2 La conception

Un schéma directeur qui:

- **met en évidence les éléments dynamiques**

Le schéma directeur se concentre sur les éléments structurants et dynamiques pour le développement territorial ainsi que sur les actions fédératrices du changement. Il considère ces éléments comme des thématiques actuelles et futures devant être traitées de manière coordonnée des points de vue spatial, fonctionnel et de la mobilité.

Ce sont par exemple les pôles de développement stratégiques, les secteurs potentiels d'activités économiques, les axes urbains majeurs.

Les autres éléments du territoire sont considérés comme des acquis. Ils sont planifiés et organisés. Il n'y a pas lieu de les remettre en question.

Ce sont les centres villageois, le centre ville de Renens, les quartiers résidentiels, les espaces d'utilité publique.

- **s'appuie sur les caractéristiques du site**

Les éléments intrinsèques du site et les identités spatiales déjà existantes constituent les fondements de la recomposition urbaine et paysagère du territoire de l'Ouest lausannois.

A titre d'exemple, on peut citer les grands éléments paysagers, les vues sur le lac et les Alpes, la topographie marquée des moraines d'Ecublens et de la Bourdonnette.

Le schéma directeur clarifie et renforce les caractéristiques encore floues ou peu perceptibles d'un espace ou d'un secteur. Il propose un caractère typé, reconnaissable, facilement identifiable d'un élément bâti ou non-bâti.

On peut citer le campus des Hautes écoles, le «strip» le long de l'axe de l'Arc-en-ciel.

- **contribue à l'organisation et à la composition multipolaire du territoire**

Une des caractéristiques du concept urbanistique est de reconnaître les nombreuses polarités et centralités de l'Ouest lausannois et de les mettre en réseau et en synergies. Au cœur du schéma, il y a le concept de polycentralité. Le schéma directeur accepte la pluralité et la diversité des villages, des centres, des zones d'activités, des pôles de développement, des secteurs stratégiques pour en faire une composition équilibrée. Mettre en évidence les liens entre ces différents éléments pour les valoriser et renforcer leur complémentarité, c'est le parti pris du concept. Il propose une ville multipolaire, éclatée mais composée et organisée en réseaux, en opposition à la ville concentrée traditionnelle. Les synergies entre les différents pôles sont aussi importantes qu'une saine concurrence afin de rehausser la qualité de l'ensemble de la composition urbaine.

C'est dans ce but que le schéma directeur propose de recomposer un réseau d'espaces publics dense et attractif ainsi qu'une meilleure desserte en transports publics.

- **est illustré par une maquette et des croquis**

Des croquis et une maquette traduisent mieux une vision, un concept fédérateur et évolutif qu'un plan précis et définitif. La maquette, avec ses cartons de couleur sur une topographie anthracite, a mis en valeur d'une manière symbolique les enjeux et les partis pris du concept. Elle exprime aussi la cohérence entre toutes les communes et met en évidence leur appartenance à une seule entité territoriale.

Lors des présentations publiques du schéma directeur, pour la première fois, l'Ouest lausannois était au centre de la maquette et non à la périphérie de Lausanne; ce positionnement a fait ressortir la cohérence et l'interdépendance de cette entité territoriale. Lors des présentations, la maquette était le support des discussions bien plus que les plans affichés au mur.

2.3 La mise en œuvre

Un schéma directeur qui:

- **doit saisir les opportunités de développement**

Le concept accorde une importance toute particulière aux potentiels de développement de l'Ouest lausannois et prend en compte, en premier lieu, les opportunités du développement territorial. Il se focalise sur les grands projets en devenir, en les mettant en évidence et en en faisant des éléments fédérateurs de recomposition urbaine au-delà de leur périmètre.

Le concept ne représente pas une image complète et exhaustive de l'organisation spatiale, mais il se concentre d'avantage sur les enjeux majeurs du développement de l'Ouest lausannois.

- **est évolutif**

Le schéma directeur a pour objectif principal d'anticiper le développement futur sans le figer. Il doit «faire envie», stimuler. Il est une référence pour inciter et orienter de bons projets. Il doit donc laisser une assez grande marge de liberté et d'adaptation pour donner la possibilité de développer de nouvelles idées et propositions, pour prendre en compte des thématiques encore inconnues aujourd'hui. La conception n'est pas figée mais évolutive.

Pour conserver son attrait et sa valeur, le schéma directeur doit pouvoir évoluer sans tout remettre en question. En tout temps, il doit être possible de le compléter, de l'adapter, de l'améliorer. La prise en compte de la dimension temporelle de sa mise en œuvre est essentielle. Elle implique de ne «faire que le nécessaire» pour laisser assez de liberté et d'ouverture pour l'avenir; il convient de planifier, de projeter, de décider et d'agir au moment venu. Le développement territorial ne se décrète pas.

- **se concrétise par chantiers**

La réalisation du schéma directeur est prévue par «chantiers». La mise en œuvre par chantier signifie «mettre en chantier», construire, développer des idées directrices émises dans le concept.

Selon les thèmes et les périmètres, les démarches de réalisation seront différentes, avec des acteurs, des moyens, des priorités et des dispositifs d'organisation spécifiques à chaque chantier. Cette stratégie de mise en œuvre permet une grande flexibilité. Chaque chantier peut mettre en place une structure institutionnelle ad hoc, avec les partenaires impliqués et un programme de travail propre. Il est ainsi possible d'associer plus facilement les acteurs économiques (propriétaires, promoteurs, entreprises, etc.) à la recherche de solutions. C'est une formule adéquate pour promouvoir non seulement la collaboration communes – canton, mais aussi le partenariat public – privé.

Il est évident qu'un chantier s'occupant de requalification d'un secteur urbain ou qu'un chantier examinant l'introduction d'un nouveau moyen de transport collectif permanent n'aura pas la même organisation ni les mêmes participants.

- **implique une gestion en «spirale»**

Au terme d'un plan directeur régional, il est généralement proposé de procéder à des révisions de plans généraux d'affectation, desquels découlera toute une série de plans de quartiers (principe de la cascade). Cette manière de faire est fastidieuse, de longue haleine; on peut avoir des doutes sur sa nécessité. Elle peut se justifier dans des cas particuliers, notamment lorsqu'une solution plus souple n'est vraiment pas possible, comme cela peut être le cas dans des zones conflictuelles en termes d'affectation.

La démarche de mise en œuvre visant à travailler par chantier, défini par périmètre ou par thème, permet d'adapter ou d'amender les plans d'aménagement des communes concernées au fur et à mesure de la concrétisation des chantiers.

Le schéma directeur forme, en quelque sorte, la base de la réflexion générale sur laquelle s'appuient les projets futurs issus des chantiers et que l'on concrétise au fur et à mesure comme une «spirale ascendante».

Cette forme de gestion territoriale, plus souple et plus dynamique à l'échelle des communes, exigerait cependant de doter le schéma directeur d'un statut juridique plus contraignant, comme instrument de coordination entre les communes.

- **exige un management urbain fort et professionnel**

Le schéma directeur n'est qu'un instrument... Tout le travail reste à faire!

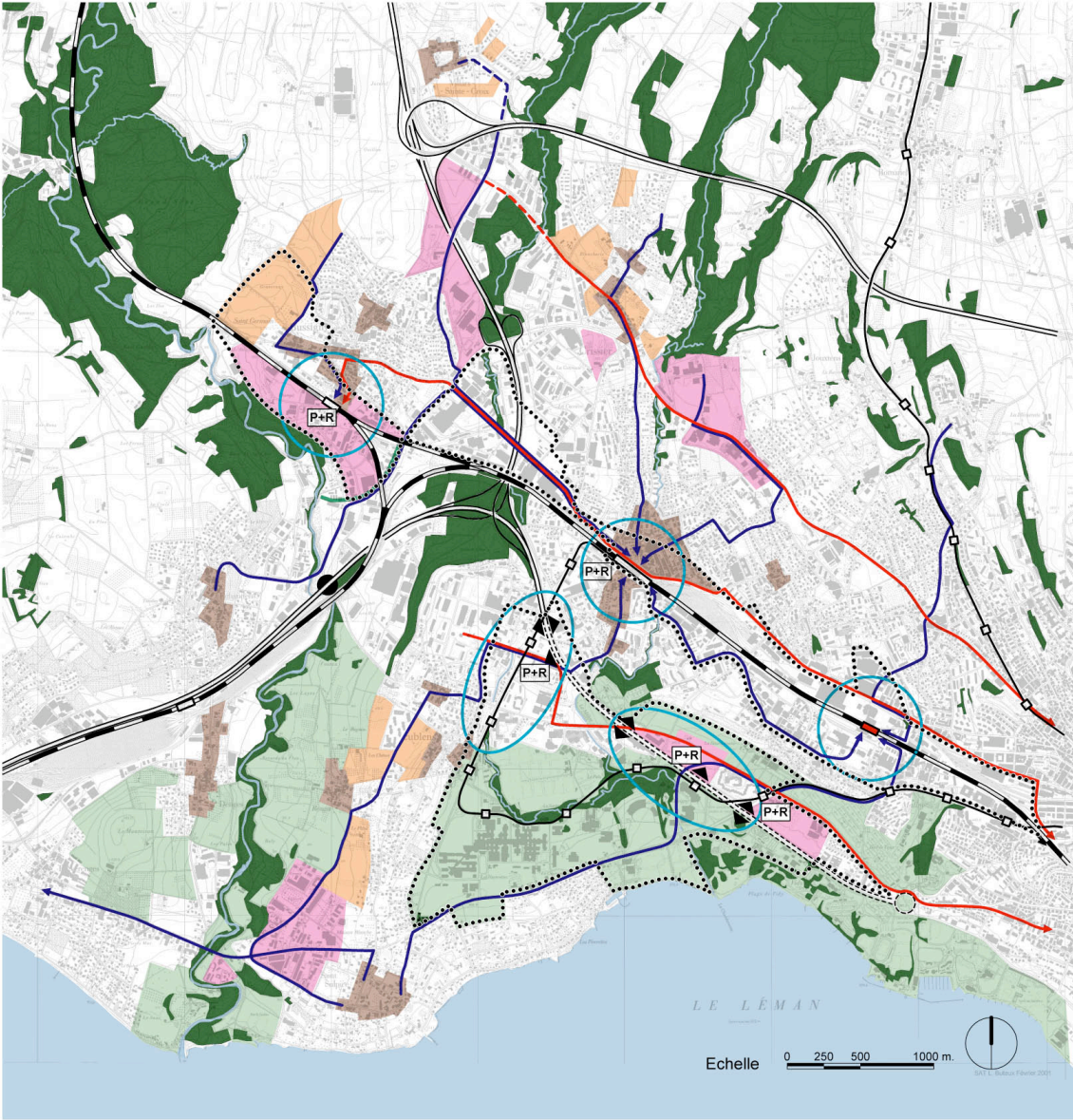
Seul un management urbain dynamique et prospectif, conçu dans une optique intercommunale, peut contribuer à la réalisation des idées émises dans le schéma directeur.

Les communes sont appelées à collaborer étroitement, à coordonner leurs initiatives, si possible en étroite synergie avec les dynamiques du monde économique privé. Ce travail implique une volonté politique partagée et l'appui de professionnels compétents et indépendants, soucieux de la promotion des intérêts de la nouvelle entité régionale de l'Ouest lausannois.

C'est le parti pris avec la désignation d'un président et d'un vice-président du groupe de pilotage et l'engagement d'une cheffe de projet pour la mise en œuvre du schéma directeur. Mais la complexité et l'envergure des enjeux nécessiteront rapidement le recours à des compétences supplémentaires. Et les faits se chargeront rapidement de tester la force ou la fragilité de cette volonté politique.

Annexe 4:

Carte de synthèse du schéma directeur
de l'Ouest lausannois



URBANISATION

| | |
|--|---|
| | SECTEURS A TRES HAUTE ACCESSIBILITE A URBANISER |
| | SECTEURS STRATEGIQUES URBAINS A DEVELOPPER EN PRIORITE |
| | SECTEURS D'ACTIVITES SOCIO-ECONOMIQUES DE VALEUR A RESTRUCTURER, MIXITE A FAVORISER |
| | NOUVEAUX QUARTIERS RESIDENTIELS PERIPHERIQUES A DEVELOPPER PARALLELEMENT AUX TP |
| | CENTRES VILLAGEOIS, BOURGS A PRESERVER |
| | GRANDS ELEMENTS PAYSAGERS IDENTITAIRES A METTRE EN VALEUR |

TRANSPORTS PUBLICS

| | |
|--|--------------------------------------|
| | RESEAU FERROVIAIRE CFF |
| | HALTE REV A CREER |
| | RESEAU TSOL ET LEB A DEVELOPPER |
| | LIAISONS D'AGGLOMERATION A RENFORCER |
| | LIAISONS URBAINES A ASSURER |

TRANSPORTS INDIVIDUELS MOTORISES

| | |
|--|---|
| | AUTOROUTE A1 |
| | TRONCON DE L'A1 A REQUALIFIER EN BOULEVARD URBAIN |
| | ACCES ENVISAGES |
| | JONCTION AUTOROUTIERE A CREER |
| | INTERFACES D'ECHANGES PRINCIPALES A REALISER |